

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

L'Économie de Guerre en Pays-Envahis

LA CIRCULATION FIDUCIAIRE

SOUS

l'occupation allemande

(1914-1918)

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences Politiques et Economiques)

Présentée et soutenue le Vendredi 29 Janvier 1926, à 2 heures

PAR

ALBERT BOSQUET

Président : M. ALLIX, Professeur.

Suffragants { M. TRUCHY, Professeur.
 { M. RIST, Professeur.

MARCEL GIARD

LIBRAIRE-ÉDITEUR

16, RUE SOUFFLOT ET 12, RUE TOULLIER

PARIS (5^e)

1926

LA CIRCULATION FIDUCIAIRE
SOUS L'OCCUPATION ALLEMANDE
(1914-1918)

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

L'Économie de guerre en Pays-Envahis

LA CIRCULATION FIDUCIAIRE

SOUS

l'occupation allemande

(1914-1918)

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences Politiques et Economiques)

Présentée et soutenue le Vendredi 29 Janvier 1926, à 2 heures

PAR

ALBERT BOSQUET

Président : M. ALLIX, Professeur.

Suffragants { M. TRUCHY, Professeur.
M. RIST, Professeur.

MARCEL GIARD

LIBRAIRE-ÉDITEUR

16, RUE SOUFFLOT ET 12, RUE TOULLIER

PARIS (5^e)

1926

*La Faculté n'entend donner ni approbation,
ni improbation aux opinions émises dans les thèses ;
ces opinions doivent être considérées comme
propres à leurs auteurs.*



AVANT-PROPOS

Nous devons, lorsque nous désirons avoir des événements une idée exacte, les observer à distance, et nous garder de porter sur eux un jugement hâtif, qui risquerait d'être faussé par les courants d'idées et les mouvements d'opinion.

Il s'est écoulé, semble-t-il, suffisamment de temps depuis la guerre de 1914, pour que nous puissions étudier avec impartialité, donc avec fruit, ce que fût la vie économique des quelques départements français, qui, pendant quatre ans, durent subir le joug ennemi. Et cela, non pas dans le but de dresser contre l'autorité d'occupation un réquisitoire, qui ne ferait que répéter ce qui a été souvent dit, écrit... et oublié, mais, de faire du point de vue strictement économique une enquête sur le régime anormal que constituait l'invasion.

L'occupation allemande, malgré les vexations de toutes sortes, malgré les humiliations quotidiennes, eut été plus supportable, si elle ne s'était doublée et compliquée d'une occupation économique. Ce caractère de la dernière guerre a d'ailleurs été trop souvent mis en relief pour qu'il soit utile d'insister.

On était encore, matériellement et moralement, sous l'effet du désarroi causé par la mobilisation quand l'ennemi arriva; et dès lors, l'insécurité des transactions, le manque de matières premières, l'absence de débouchés,

et bientôt hélas, la réquisition des usines et des outillages industriels immobilisèrent l'industrie, et paralysèrent le commerce.

Un des symptômes les plus caractéristiques de cette « mort économique » fut l'absence de circulation monétaire.

Avant même l'occupation, le moratorium avait notablement ralenti l'activité de l'appareil circulatoire; l'impossibilité de réaliser les stocks industriels, tant en matières premières qu'en produits finis, n'avait fait qu'accroître le trouble qui en résultait.

L'invasion agit dans le même sens, d'une part en favorisant la thésaurisation et en stimulant l'esprit d'économie habituel des Français par l'incertitude plus grande de l'avenir, et d'autre part, en provoquant de nombreuses rafles de l'autorité d'occupation, qui, dans les amendes et les levées d'impôts, prenait soin de stipuler une partie des sommes dues payables en argent français.

Ainsi les Pays Occupés offraient l'affligeant spectacle d'une vaste province, isolée du reste de la France par une double ligne de combattants, et par la suppression de tout lien politique, administratif et financier, réduite à l'immobilité et à l'inaction par une réglementation sévère de l'autorité occupante, privée à la fois de relations avec l'extérieur, de tous moyens de transaction et d'instruments de circulation à l'intérieur.

Déjà, l'Histoire nous avait enseigné quelle répulsion puissante la guerre exerce sur l'appareil monétaire des pays belligérants. Mais jamais un choc aussi rude n'avait secoué l'organisation économique et financière de notre

pays. Il nous a semblé que les départements occupés, par suite de l'isolement prolongé dont ils furent victimes, offraient un merveilleux champ clos d'expérience pour une étude sur la circulation monétaire. Des problèmes qui ne s'étaient jamais posés, des difficultés que la théorie n'avait fait qu'entrevoir, se sont présentés; il a fallu les résoudre, souvent un peu hâtivement : il fallait agir, et surtout agir vite.

L'étude de ces mesures d'improvisation nous a paru intéressante à un double titre : elle nous permettra d'abord de nous rendre compte des difficultés réelles qu'ont eu à surmonter ceux qui, bénévolement, assurèrent la lourde tâche de diriger et d'aider leurs concitoyens durant ces années tragiques.

Mais l'intérêt de cette étude rétrospective réside surtout dans les conclusions que nous pourrons en tirer quant aux principes généraux qui dominent la science financière. Certes, les économistes s'accordent à dire qu'aucune guerre ne ressemblant à celles qui l'ont précédée, l'élaboration d'une « Economie de guerre » est, sinon impossible, du moins inutile. Cependant, la tactique, qu'elle soit financière ou militaire, s'inspire toujours de certains principes qui conservent leur fixité à travers les applications qu'on en fait.

Une étude réfléchie des mesures hâtives, improvisées sous la pression des événements, peut nous permettre de déduire les règles aidant à la solution des problèmes qui se sont posés, ou qui se poseront demain.

Les Sciences médicales trouvent une source de documentation précieuse dans l'observation des cas patholo-

giques; pourquoi l'Economie Politique, ou la Science Financière ne mettraient-elles pas à profit l'occasion qui leur est offerte d'étudier le milieu anormal et unique qu'était le territoire occupé par l'armée allemande ? Sans doute en dégageront-elles des principes susceptibles de s'appliquer à l'économie normale.

PREMIÈRE PARTIE

LES VUES THÉORIQUES

CHAPITRE PREMIER

L'ORIGINE DES BONS COMMUNAUX

§ I. — *La situation économique engendrée par l'invasion*

La guerre est une cause de troubles profonds dans tous les domaines de l'économie politique; elle transforme complètement les phénomènes habituels du temps de paix, et crée un régime anormal, que les Allemands désignent sous le nom de « *Kriegswirtschaft* », que nous appelons Economie de Guerre.

L'Invasion, qui nous intéresse plus spécialement, ne fit que renforcer ce régime. Quelle fut sa physionomie générale, quelles furent ses répercussions dans les divers domaines de l'économie politique ?

Au système de liberté du temps de paix, l'économie de guerre « nationale » aurait substitué un régime de contrainte, justifié par les événements, et limité d'ailleurs au strict nécessaire, une interprétation libérale des textes permettant à la jurisprudence de concilier l'intérêt public avec les droits des particuliers. Qu'advint-il sous la domination ennemie ? Le régime de contrainte subsista et fut renforcé, tandis que les intérêts particuliers étaient complètement négligés ou volontairement lésés au profit de la force armée ennemie.

Les bases d'un régime économique ne peuvent être bouleversées sans que des troubles profonds en résultent : la

production, déjà ralentie du fait de la mobilisation, se trouva complètement arrêtée par l'invasion. L'occupation créait en effet un état de blocus qui interdisait les approvisionnements et fermait les débouchés. En outre, l'insécurité des transactions, la crainte justifiée des réquisitions, la réglementation sévère de l'ennemi, joignaient leurs effets pour réduire à l'inactivité toutes les forces de travail inutiles à l'occupant.

Les conséquences du système de contrainte ne furent pas moins manifestes en ce qui concerne la consommation. L'occupant réquisitionnait et détruisait sans raison, diminuant d'une façon sensible un fonds de consommation que la production ne renouvelait plus. D'autre part, la rigueur avec laquelle était appliqué l'état de siège supprimait toute communication entre les « domaines d'armée » et même entre les « Commandantures ». L'isolement des différents marchés supprimait le libre jeu de l'offre et de la demande, laissant des places complètement dépourvues, alors que d'autres ne pouvaient absorber toutes les offres de marchandises : on devine les différences de prix qui en pouvaient résulter.

La suppression de toute activité économique était tellement effective que le ravitaillement des pays occupés dût être assuré par un office hispano-américain, « the Committee for Relief in Belgium », dont l'organisation administrative et financière, en tous points parfaite, mériterait de trouver son historien.

Quant à la circulation monétaire, elle avait été l'objet de mesures spéciales. Dès la déclaration de guerre, le gouvernement français avait pris des précautions pour

que les transactions commerciales ne fussent pas interrompues. Aussi, d'après l'article 3 de la loi du 5 août 1914, promulguée au « Journal Officiel » du 6, « la Banque de France et la Banque d'Algérie étaient, jusqu'à ce qu'il en fut disposé autrement, dispensées de rembourser leurs billets en espèces.»

C'était l'établissement du cours forcé pour les billets de la Banque de France qui, depuis le mois de janvier 1878, avaient seulement cours légal. Il en résultait pour la Banque de France en même temps que la suppression de l'obligation de rembourser ses billets en espèces et à présentation, celle de parer, par une circulation plus abondante en petites coupures, à la disparition du numéraire qui allait fatalement se produire. Instruit par l'expérience de 1870, le gouvernement de la Banque, envisageant l'éventualité toujours possible d'une déclaration de guerre, avait pris ses précautions pour éviter de voir se renouveler les inconvénients qui s'étaient alors produits. Aussi, dès la publication de l'ordre de mobilisation, pût-il mettre en circulation une quantité considérable de billets de 20 francs et de 5 francs destinés à servir de coupures aux billets de valeur supérieure, et à remplacer les remises d'espèces qui devaient être supprimées.

§ II. — *Nécessité et Légitimité d'un Bon Communal*

La raréfaction des signes monétaires allait s'aggraver avec l'invasion. Elle était l'œuvre, non seulement des particuliers dont la tendance à la thésaurisation a été signalée plus haut, mais aussi des banques et des Pouvoirs Publics.

Dès que l'avance allemande fut connue, en effet, les Caisses publiques, Trésoreries, Postes, etc., évacuèrent leurs fonds sur l'Intérieur. La Banque de France, dont la comptabilité avait été dès les premiers jours du mois d'août dirigée sur Paris, expédia également son encaisse et ses dépôts en vertu d'instructions précises reçues précédemment. Ainsi, la succursale de Douai évacua 27 millions du 13 au 24 août; celle de Cambrai, un peu plus de 34 millions du 16 au 23 août. Les banques privées avaient imité cette sage précaution, et relativement peu nombreux furent les Directeurs de banque qui, surpris par l'arrivée de l'ennemi, durent se résigner à cacher l'or et brûler les billets de banque, qu'ils avaient conservés pour faire face jusqu'à la dernière minute aux besoins du public. Les critiques d'incurie qui ont quelquefois été formulées à ce sujet semblent donc peu justifiées.

Les premières contributions de guerre stipulées payables en or et billets de banque, les fournitures de vivres et de charbon consenties par les Allemands contre argent français, rendirent complète la disette de monnaie d'Etat.

Et pourtant dans la seule région de Cambrai, 21 millions de betteraves étaient en terre en septembre 1914. Il était urgent d'assurer la marche des sucreries, et de permettre l'ensemencement de blé à récolter l'année suivante, (L'optimisme obstiné, qui soutint heureusement les populations occupées jusqu'à la libération, leur laissait ignorer alors que la récolte de 1914, comme les suivantes, serait faite par les Allemands !) Il fallait aussi permettre aux quelques industriels à qui l'occupation récente laissait encore la faculté de faire marcher leurs usines, de

payer leurs ouvriers, il fallait rendre possible aux minotiers leurs achats de blé, faciliter aux particuliers les multiples transactions de la vie quotidienne; on ne pouvait pas revenir à l'échange en nature !

Enfin, les municipalités, malgré la disparition des ressources communales, devaient faire face aux lourdes charges de tous genres qui leur incombaient : paiement des fonctionnaires de l'Etat, secours de chômage, allocations militaires, secours aux nécessiteux. La création de nouveaux moyens de paiement s'imposait aux Communes. La loi sur l'organisation municipale du 5 avril 1884, art. 142 et 143 (modifiés par la loi du 7 avril 1902), envisageait la création de ressources nouvelles :

« Art. 142. — Les Conseils Municipaux votent, sauf
« l'approbation du Préfet, les contributions pour insuffi-
« sances de revenus ou pour dépenses extraordinaires,
« qui dépassent le maximum fixé par le Conseil Général,
« et les emprunts remboursables sur ces impositions, dont
« l'amortissement n'excèdera pas trente ans. »

« Art. 143. — Toute contribution établie pour plus de
« 30 ans et tout emprunt remboursable sur cette contri-
« bution, ou sur ressources ordinaires, dont l'amor-
« tissement dépasse trente ans, sont autorisées par décret
« du Président de la République, rendu en Conseil d'Etat.
« Il est également statué par un décret rendu en Conseil
« d'Etat, si la somme à emprunter dépasse un million
« ou si, réunie au chiffre d'autres emprunts non encore
« remboursés, elle dépasse un million, quelle que soit
« d'ailleurs la durée d'amortissement de l'emprunt. »

Mais ces dispositions étaient inapplicables, car d'une

part les conditions qu'elles imposaient ne pouvaient être remplies, et d'ailleurs, les signes monétaires manquaient tout autant que les ressources.

Le seul texte existant en la matière était une lettre du Ministre des Finances au Président de la Chambre de Commerce de Paris, publiée au « Journal Officiel », le 15 août 1914, quelques jours avant l'invasion : le Ministre, tout en reconnaissant la très grande utilité de l'émission des petites coupures pour remplacer la monnaie divisionnaire, ne croyait pas, d'après les précédents, devoir accorder l'autorisation officielle, mais approuvait pleinement le projet de la Chambre de Commerce de Paris.

Une remarque importante s'impose cependant : cette approbation officielle visait les émissions de petite monnaie, c'est-à-dire des opérations qui ne consistent pas à émettre du papier monnaie, mais à échanger des petites coupures contre les billets de la Banque de France. C'est l'opération simple qui fut pratiquée en 1870 d'abord (Bons de Monnaie), puis en 1914 par la plupart des Chambres de Commerce de la France non occupée. Le public a souvent commis l'erreur de croire que ces émissions de Chambres de Commerce contribuaient à l'inflation en augmentant la circulation fiduciaire, alors qu'elles ont uniquement consisté à fractionner en petites coupures des billets de la Banque de France immobilisés dans des coffres ou placés en Bons de la Défense nationale.

Seule, la création de Bons Communaux effectuée en pays envahis, peut revendiquer le titre d'émission : la garantie, non pas de la monnaie, mais des monnaies mises

en circulation, variait avec les émissions, par suite du profond isolement moral et administratif, dans lequel se trouvaient les dix départements occupés.

En Belgique, l'occupation totale du territoire et de sa capitale avait permis, malgré le départ du roi, du gouvernement et de ses conseils officiels, la création d'un « Comité National » composé d'hommes éminents, de personnalités politiques, qui assumaient l'intérim du gouvernement. La totalité de l'invasion, la généralité des mesures à prendre, donnaient aux décisions adoptées par le Comité National un caractère d'unité et de quasi-légalité.

Dans le Nord et Nord-Est occupés, au contraire, la division administrative en départements subsistait forcément, le préfet ne pouvait exercer son autorité qu'à l'intérieur du département, lorsque les Allemands avaient bien voulu le maintenir en fonctions.

Il eut fallu comme en Belgique, si la circulation n'avait pas été entravée par les Allemands, la création d'un commissariat des pays occupés, centralisant les compétences, qui maintint : officiellement, l'unité de législation en matière administrative, économique et financière, et officieusement, l'unité de résistance aux exigences et aux menaces allemandes. L'autorité d'un tel organe aurait donné, avec des directives sérieusement étudiées, la certitude d'une ratification ultérieure par le gouvernement français.

L'isolement étroit que les Allemands laissèrent à dessein subsister entre les Commandatures, dont le domaine correspondait sensiblement à celui de nos cantons, fut la cause de bien des tâtonnements, et souvent même de

fautes. Dans les grands centres, ceux qui spontanément avaient apporté aux autorités civiles le concours de leurs lumières et de leur dévouement, hésitaient à agir, ignorant quelles solutions avaient adoptées les centres voisins. Dans les villages, la bonne volonté ne pouvait pas toujours suppléer à la compétence.

D'ailleurs, si grands que fussent les avantages des émissions communales, ils avaient une contre-partie malheureuse : les exigences allemandes. La création de ressources permettait de pourvoir aux besoins des particuliers, mais obligeait du même coup à satisfaire ceux des Allemands : on ne pouvait empêcher l'occupant d'employer à son profit les bons de monnaie émis sous la pression irrésistible des événements. Il ne pouvait dépendre des diverses collectivités émettrices de limiter aux transactions des particuliers l'usage des billets créés. Certaines villes, il est vrai, devinèrent qu'en leur procurant des ressources, les émissions allaient les obliger à répondre aux demandes de contributions allemandes. Pour parer à cet inconvénient, beaucoup refusèrent d'assurer personnellement l'émission, et préférèrent la confier à un syndicat indépendant qui conservait sur les demandes des communes un droit de contrôle. Nous verrons combien fut efficace ce rôle de modérateur, en étudiant les émissions de la Chambre de Commerce de Cambrai par exemple.

Les Allemands insistèrent souvent pour que les billets émis par plusieurs communes à la fois, fussent stipulés remboursables solidairement par les communes émettrices. On devine le danger d'une telle combinaison : les communes les plus économes dans leur gestion se trouvaient

dans ce cas répondre des dettes contractées par celles qui étaient moins prudentes ou plus malheureuses. C'était les encourager toutes à céder aux menaces de l'occupant, puisqu'elles s'exposaient, d'une part à être l'objet de représailles pour leur propre refus, d'autre part, à répondre de la dette des communes dont les maires peu énergiques surchargeaient le budget au profit de l'ennemi. L'occupation se prolongeant, on accepta plus facilement cette solidarité régionale, d'autant que la loi avait proclamé la solidarité nationale envers les pays envahis. Il apparaissait de plus en plus que la dette contractée par les communes, l'étant en majeure partie pour le paiement des contributions de guerre, serait mise à la charge de l'Etat; dès lors, la solidarité constituait au contraire une garantie accessoire de nature à augmenter le crédit dont jouissait le bon communal.

Quoi qu'il en soit, le papier émis par les communes était une véritable monnaie fiduciaire, destinée à circuler parallèlement aux billets de la banque de France, bien mieux à se substituer à eux.

La légalité de cette émission, absolument contraire au privilège de la Banque de France (1), sera étudiée dans le chapitre suivant; quant à sa légitimité, elle ne peut être mise en doute, si l'on veut bien se souvenir des besoins auxquels répondaient les bons, et tenir compte de l'inéluctable nécessité créée par les circonstances.

(1) La Banque de France a le privilège exclusif d'émettre des billets de banque, c'est-à-dire des Bons de monnaie payables en espèces, à présentation, et au porteur : Loi du 24 germinal an XI (14 avril 1803) art. 1^{er}. Décret du 18 mai 1808 (art. 9). Ordonnance du 25 mars 1841 (art. 8). Décret du 27 avril 1848 (art. 2 et 6). Décret du 2 mai 1848 (art. 1 et 2). Décret du 8 avril 1865 (art. 1).

CHAPITRE II

LA VALEUR JURIDIQUE ET ECONOMIQUE DES BONS COMMUNAUX

§ I. — *Légalité des Bons Communaux*

Si de nombreux arguments militent en faveur de la légitimité des Bons Communaux, par contre leur légalité est beaucoup plus discutable. D'aucuns ont prétendu la baser sur un décret du Président de la République, daté du 21 septembre 1914, postérieurement donc à l'occupation.

D'après l'article premier de ce décret, les Départements ou les Villes qui étaient dans la nécessité absolue de recourir à des émissions de ce genre, pouvaient être autorisés, par des décrets rendus en Conseil d'Etat, à émettre des bons départementaux ou communaux. Chaque décret devait fixer le maximum de bons à émettre, la quotité de ces bons, le taux d'intérêt, et la date du remboursement après la fin des hostilités.

Un passage de l'Exposé des Motifs disait : « Les bons
« départementaux et municipaux ne pourront être es-
« comptés par la Banque de France. Le régime de cet éta-
« blissement ne lui permet d'escompter en dehors des
« effets de commerce que des bons du Trésor Public.
« D'autre part, la Banque doit, à l'heure présente, réser-
« ver à la Défense Nationale tout ce qui n'est pas indis-
« pensable pour permettre à l'industrie, au commerce et

« à l'agriculture de continuer à vivre. Les départements
« et les villes sauront, dans leur patriotisme, user d'ini-
« tiative, et trouver comme en 1870-71, dans les res-
« sources locales ou régionales, les moyens de parer au
« déficit provisoire de leurs budgets. »

L'examen du décret et de l'exposé des motifs qui l'avait précédé montre qu'il ne s'agissait nullement d'une émission de papier fiduciaire, c'est-à-dire de véritables billets de banque, mais bien de titres d'emprunt, portant intérêts, en échange desquels les souscripteurs devaient verser aux villes les disponibilités en espèces ou en billets de banque qu'ils pouvaient avoir entre les mains. En un mot, il s'agissait pour les villes, d'émettre, au moyen de véritables obligations, des emprunts dont les produits constitueraient pour elles des ressources, mais sous la condition primordiale que ces émissions fussent préalablement soumises au Conseil d'Etat et autorisées par lui.

L'occupation d'une partie du territoire rendit naturellement impossible l'exécution de ce décret, et ce fut l'autorité préfectorale qui se substitua au Conseil d'Etat pour donner les autorisations d'émission; ces autorisations peuvent être considérées comme parfaitement légales. En effet la doctrine consacrée par la Cour de Cassation dans un arrêt de principe du 13 mai 1873 (1) permet de soutenir que l'état de guerre créant des nécessités exceptionnelles, et imposant en conséquence aux autorités administratives des devoirs exceptionnels, confère, par cela

(1) Dalloz. 74-270. — Sirey. 73-34.

même, à ces autorités les droits, et les pouvoirs exceptionnels dont elles ont besoin pour accomplir lesdits devoirs.

Mais les bons ainsi émis par les Municipalités étaient créés sans aucun gage; c'était donc de véritables billets de banque et non pas des obligations portant intérêts, comme le prescrivait le décret du 21 septembre.

Les premières émissions de bons communaux furent d'ailleurs faites pour la plupart par les communes agissant isolément et sans le contrôle de l'autorité préfectorale. Séduites par la facilité de ce procédé, un grand nombre de Municipalités se laissèrent aller à faire des émissions hors de proportion avec leur capacité financière; leurs billets ne présentaient que fort peu de garanties au point de vue de l'imitation et de la falsification, en raison des conditions généralement défectueuses dans lesquelles les tirages étaient faits.

Il semble intéressant de citer dans le détail les débats qui précédèrent la tentative d'émission de Senones (Vosges). La réponse faite à la demande d'autorisation de cette ville est l'unique document permettant de connaître comment le Gouvernement Français concevait l'application du décret précité. De plus, la correspondance qui fut échangée donne un aperçu de la situation de fait qui s'imposait alors, et des incertitudes bien naturelles de communes, isolées de l'autorité administrative supérieure, et laissées à leur propre initiative.

Le 1^{er} décembre 1914, le Commandant allemand de

Senones avisait en ces termes le Commandant de la 5^e Brigade Bavaroise : « Quoique les disponibilités de la
« commune de Senones puissent suffire pour quelque
« temps encore, il faut prévoir leur épuisement par suite
« de la durée de l'occupation. Or, il y a ici des pen-
« sionnés de l'Etat qui vont se trouver privés de toute
« ressource. Les familles dont les soutiens sont aux ar-
« mées, et qui ont droit à une allocation aux termes de la
« loi française; vont se trouver dans le même cas, ainsi
« que les travailleurs modestes qui avaient confié leurs
« économies à la Caisse d'Epargne de Saint-Dié. D'autre
« part, le numéraire appartenant à la commune ou re-
« cueilli dans les succursales de banque, a été évacué
« sur Epinal dans les premières semaines de la guerre.

« En conséquence, je propose qu'il soit permis au
« maire de demander au préfet d'Epinal, par l'intermé-
« diaire d'un sujet suisse, la disposition d'une partie de
« cet argent. Pour éviter toute possibilité d'espionnage,
« la demande serait écrite à la machine à écrire par un de
« nos soldats, signée du maire, et transmise ensuite par
« nos soins.

« Le Maire n'a pas eu l'initiative de cette demande,
« mais l'a pleinement adoptée quand elle lui a été propo-
« sée, convaincu que la Préfecture voudra l'aider à assu-
« rer la subsistance de ses administrés. Il est entendu
« qu'en cas de succès de cette démarche, l'Autorité alle-
« mande s'engage à ne pas saisir dans des buts militaires
« le numéraire devenu disponible, engagement ana-
« logue à celui qui a été pris envers le Comité de Ravi-
« taillement américain ».

Par l'intermédiaire de la 5^e Brigade Bavaroise et de la 30^e Division de Réserve, cette lettre parvint au Commandement du XV^e Corps de Réserve qui la transmit au Quartier Général de l'armée von Falkenhausen. La réponse en revint le 24 décembre 1914 :

« Rien à objecter à la proposition, si la demande est
« écrite par un officier, sous la surveillance de l'autorité
« militaire du lieu, et expédiée en Suisse par nos soins. Il
« serait désirable pour parer au manque d'argent de con-
« seiller à la ville un emprunt et une émission en petites
« coupures, auxquelles on accorderait le cours forcé, les
« immeubles des habitants les plus fortunés garantissant
« leur remboursement. Le procédé a été appliqué avec
« succès dans d'autres parties du domaine occupé ».

La lettre du maire de Senones fut rédigée et parvint en France de la manière indiquée; elle obtint en mai 1915 la réponse suivante :

CHAMBRE DES DÉPUTÉS

Hôpital Militaire

Clairvaux (Aube) 12-5-15.

Mon cher Maire et Ami,

J'ai reçu votre demande par l'entremise de M. Chomelin qui m'a rendu visite ici.

Je m'empresse de vous faire parvenir par l'Ambassade, la réponse que m'a adressée M. le Ministre de l'Intérieur.

Recevez...

C. VERLOT,

Député du Département des Vosges.

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

Paris 10 Mai 1915.

Monsieur Verlot,
Député des Vosges, Officier-gestionnaire, Capitaine
Commandant le Détachement, Hôpital Temporaire
n° 2 de la 3^e année.

Clairvaux-sur-Aube.

Monsieur le Député et cher Collègue,

Vous avez bien voulu attirer mon attention sur la très grande difficulté qui résulte du manque de numéraire pour le corps municipal de Senones présentement occupé par l'ennemi.

Je m'empresse de vous informer qu'il ne saurait être question d'autoriser la commune à émettre des Bons municipaux dans les conditions prévues par le décret du 21 septembre 1914, en raison de l'impossibilité de soumettre cette opération au Conseil d'Etat, dans des conditions régulières.

La commune n'a qu'à s'inspirer de ce qui a été fait ailleurs, c'est-à-dire faire une émission de bons de monnaie de 0 fr. 50, 1, 2, 3 et 10 fr. en quantité suffisante pour venir en aide à la population.

Le remboursement de ces bons pourrait être garanti au moyen d'un emprunt, approuvé par les membres du conseil municipal, restés à Senones.

Agréez, etc...

Le Ministre de l'Intérieur :

Signé : MALVY.

On peut donc conclure que les émissions de bons communaux n'ont pas été faites légalement au sens propre du terme, mais ont été légitimées par les circonstances qui créaient incontestablement le cas de nécessité exceptionnelle visé par l'arrêt de la Cour de Cassation du 13 mai 1873.

Un jugement du Tribunal de Lille, rendu le 21 janvier 1917, a voulu cependant reconnaître la légalité des Bons communaux. Il s'agissait dans l'espèce d'un débiteur qui voulait obliger un créancier à recevoir, en bons communaux, le remboursement d'un emprunt hypothécaire venu à échéance. Le créancier refusait, en arguant que le remboursement du capital et le service des intérêts devaient avoir lieu en bonnes espèces de monnaie ayant cours. Le Tribunal condamna le défendeur :

... « Attendu que le remboursement a eu lieu en bons de
« monnaie de Lille qui ont cours valable conformément à
« l'article 43 de la Convention de la Haye, en date du 18
« octobre 1907, approuvée en France par la loi du 8 sep-
« tembre 1910, promulguée par décret du 2 décembre 1910 ;

« Attendu en outre qu'un décret du 21 septembre 1914,
« publié au Journal Officiel du 22 septembre 1914, auto-
« rise les départements ou villes à émettre des bons dépar-
« tementaux ou communaux »....

On peut s'étonner d'une telle application des textes. Sans nous étendre sur l'article 43 des Conventions de la Haye (1) qui fera l'objet d'une étude approfondie, à propos du cours forcé des bons (2), nous pouvons dès à présent contester, contrairement à l'opinion du Président du Tribunal de Lille, la légalité du droit que s'étaient arrogé les

(1) Art. 43 « L'occupant... prendra toutes les mesures qui dépendent de lui, en vue de rétablir et d'assurer, autant qu'il est possible, l'ordre et la vie publiques, en respectant sauf empêchement absolu, les lois en vigueur dans le pays ».

(2) Cf. plus loin, chap. IV, p.

Allemands en matière d'administration financière des Territoires Occupés.

Quant au décret du 21 septembre 1914, nous avons suffisamment énoncé les règles et formalités précises auxquelles il soumettait les émissions de bons, véritables titres émis par souscription publique contre versement d'espèces « pour permettre aux villes de se créer des disponibilités en faisant appel au patriotisme des habitants de leur région ».

Le Tribunal de Lille n'avait donc nullement le droit de s'appuyer sur ce décret pour dire que les bons communaux avaient cours valable et légal.

Ce jugement est d'autant plus surprenant que deux mois auparavant, le même Tribunal en avait rendu un autre appuyé sur un attendu tout différent. Il s'agissait d'un débiteur qui, poursuivi en paiement de loyers, faisait offres réelles en bons communaux de la somme qui lui était demandée, offres que le créancier refusait d'accepter. Le Tribunal déclara ces offres valables en disant : « Il importe peu que les offres aient été effectuées en bons de ville, seuls instruments de paiement existant actuellement dans l'arrondissement de Lille; en effet, le fait de poursuivre le paiement immédiat d'une créance, implique nécessairement l'acceptation des seuls effets remplaçant la monnaie d'Etat en usage dans le lieu du paiement, par suite de l'état de guerre ».

C'est évidemment sur le dernier point que le Tribunal aurait dû s'appuyer dans le litige jugé le 21 juin 1917, en

invoquant l'absence de toute autre monnaie pour motiver l'obligation que l'on voulait imposer au créancier de recevoir les bons offerts, mais sans faire état de deux arguments aussi inopérants que l'art. 43 de la Convention de la Haye, et le décret du 21 septembre 1914.

Ce jugement avait d'ailleurs été rendu par défaut. Sur opposition, l'affaire revint devant le Tribunal de Lille en décembre 1921. Amplement éclairés par une excellente plaidoirie fortement documentée de l'avocat du défendeur, les juges reconnurent l'erreur commise en 1917. Il est regrettable toutefois que ce jugement n'ait pas été frappé d'appel, car il eut été intéressant de voir comment la Cour de Douai aurait apprécié les interprétations aussi fantaisistes que fâcheuses du Tribunal de Lille.

§ II. — *Garanties de remboursement des Bons communaux*

Un des traits les plus caractéristiques du système monétaire instauré en pays envahi, est la multiplicité et par conséquent la variété des types d'émission. Nous en avons mentionné les raisons plus haut : absence d'un organe directeur exerçant son autorité sur les dix départements envahis, renforcement de l'état de siège, et entraves nombreuses apportées à la circulation.

Une classification sérieuse des différents types d'émission s'impose si l'on désire s'en faire une idée exacte : ils varient d'après l'importance de l'organe émetteur et d'après la garantie affectée au remboursement des billets.

La première classification offre un intérêt pratique,

quant à la solvabilité probable de l'émetteur : Villes, Cais-
ses d'Epargne, Chambres de Commerce, Mines, Syndicats
de Communes, particuliers même, lancèrent dans la circu-
lation des billets dont le public ignorait les conditions
d'émission, donc les garanties. Ce n'est que peu à peu, ainsi
que nous le verrons plus loin, que les Allemands s'attri-
buèrent le contrôle des émissions, les subordonnant à des
autorisations, les soumettant à des conditions matérielles,
destinées à uniformiser la circulation.

On peut faire une classification beaucoup plus intéres-
sante des différents types d'émission, d'après les garanties
affectées à leur remboursement.

Il ne pouvait être question d'encaisse métallique : s'il
restait encore des espèces d'or et d'argent aux mains de
la population civile, la prudence exigeait qu'on les y lais-
sât : on ne pouvait songer à constituer officiellement une
encaisse en métal et billets de banque, puisque l'ennemi
les drainait avidement et se les serait certainement ap-
propriés ; il était non moins impossible d'en constituer une
officieusement, car les émissions atteignaient un tel vo-
lume en se prolongeant qu'on aurait jamais pu trouver une
encaisse suffisante. Et d'autre part, quelle garantie aurait
offert une encaisse, soumise à des perquisitions fréquentes,
qui eût été plus exposée encore dans un coffre ou une caisse
publique, que dans les milles cachettes imaginées par les
particuliers ?

Et cependant, les émetteurs pouvaient-ils courir le
risque d'être plus tard dans l'impossibilité de faire face

au remboursement ? Autant une émission faite légalement (ou du moins aussi légalement que possible) ne pouvait qu'obtenir l'approbation de tous, puisqu'elle répondait à une nécessité immédiate, autant une émission faite sans mesure, en dépit de toute légalité, compromettrait l'économie actuelle et future de la région, et méritait à ce titre les critiques et la méfiance. La constitution d'une encaisse métallique actuelle était impossible, mais il semblait indispensable d'y suppléer en se ménageant une encaisse métallique future, qui serait constituée en vue du remboursement, dès que la situation anormale que créait l'invasion aurait pris fin, et que la circulation monétaire serait assainie.

L'absence de réserve métallique actuelle n'offrait pas l'inconvénient important qu'elle eût comporté sur un marché normal, où le manque de garanties aurait causé une dépréciation certaine et rapide, et provoqué le refus des billets émis. En pays occupé, le cours était forcé moins par la volonté de l'occupant que sous la pression des événements : les bons communaux étaient les seuls moyens de paiement existant sur le marché.

Cette situation devait d'ailleurs inciter les émetteurs à agir avec plus de circonspection encore, et à ne pas profiter de la perturbation jetée dans les phénomènes économiques pour en contrarier le libre jeu. Le refus des coupures n'était pas à craindre : ce devait être une raison de plus pour justifier par une confiance méritée leur acceptation forcée.

Aussi variés que les types d'émission sont les modes de garantie affectés à leur remboursement. Ils se ramènent à quelques types principaux que nous aurons le loisir d'étudier en détail dans les derniers chapitres de cette étude.

Certaines collectivités — c'est par exemple le cas de la ville de Saint-Quentin — donnèrent une base tout à fait sérieuse à leur émission en consentant des dépôts de titres en nantissement dans des banques neutres. Il était peu probable qu'une baisse des valeurs de bourse suffisamment forte vint supprimer ou même réduire sensiblement le gage des porteurs de billets. D'autres émissions trouvèrent une base non moins solide dans des effets de commerce que souscrivaient des emprunteurs solvables, dont la signature s'accompagnait de celle d'avaliseurs; nous aurons à étudier ce système avec l'émission de la Chambre de Commerce de Cambrai.

Les bons de réquisition que les Allemands avaient désiré échanger contre leurs bons Deichmann (1) furent adoptés par quelques émetteurs comme base des billets qu'ils lançaient dans la circulation. Une encaisse doit être facilement réalisable; or, celle-ci ne l'était pas, mais nous avons dit combien la perspective d'un remboursement éloigné rendait cet inconvénient accessoire. D'autre part, l'acceptation des bons de réquisition pouvait être faite judicieusement par une commission constituée dans ce but, que nous verrons à l'œuvre en étudiant les Bons régionaux unifiés de la région de Saint-Quentin.

(1) Voir chapitre VII.

L'occupation se prolongeant, les Allemands par leurs demandes d'impôts, et leurs menaces, obligèrent les émetteurs à abandonner les sages précautions dont ils avaient su s'entourer au début. Quand les besoins du public furent satisfaits, les émissions durent continuer à la demande des villes, que la crainte — justifiée — de représailles faisait céder aux exigences toujours plus grandes de l'autorité occupante. Les émissions atteignirent bientôt un tel volume que tous les gages que pouvaient donner les habitants se trouvèrent insuffisants. C'est ainsi que les bons émis vers la fin de l'occupation n'avaient leur remboursement assuré par aucune couverture. Seul, l'espoir que l'Etat voudrait bien se substituer aux communes insolvables, pouvait soutenir la confiance des porteurs.

§ III. — *Nature et valeur du papier-monnaie circulant dans la zone occupée*

L'inflation que nécessitèrent, à la fin de l'occupation, les exigences allemandes, est de ce fait excusable. Elle ne peut effacer le souvenir des garanties sérieuses qui avait à l'origine, entouré les émissions, et leur avait permis de jouir auprès du public d'une faveur comparable à celle qui a toujours accueilli les billets de la Banque de France.

Billets de banque et Bons Communaux étaient tous deux sous le régime du cours forcé. Les billets de banque ont, il est vrai, une encaisse qui répond de leur remboursement, mais son importance est bien faible quand on la compare au volume de l'émission. D'un côté comme de l'autre, nous sommes en présence de papier-monnaie et

nous pouvons nous poser des questions analogues sur la nature de ces deux billets inconvertibles, sur les raisons qui déterminent leur valeur — réserve faite du milieu anormal dans lequel circulèrent les bons de monnaie nés de l'invasion.

Avec le cours forcé, le billet de banque perd son caractère d'effet de commerce, et, devenant papier monnaie, doit résister au prestige qu'exerce toujours la monnaie métallique. S'il parvient à la remplacer, c'est parce qu'il constitue un billet à ordre, à terme, « subrogation temporaire et passagère à la monnaie métallique, appuyée sur le crédit, et la confiance publique ».

Contrairement au billet de banque normal, le billet à cours forcé, qu'il soit billet de banque ou billet communal, a été un expédient, destiné à éviter l'exportation de numéraire, et parer à l'absence de moyens de paiement; cet expédient réussit grâce à la force qui, auparavant, avait fait accepter le billet convertible : grâce au crédit qui faisait valoir le caractère de billet à ordre des billets de banque.

Sans le crédit, ceux qui n'attribuaient de valeur qu'au métal auraient été tentés de refuser ce papier dans lequel ils n'avaient aucune confiance. La loi pour le billet de banque, la réglementation allemande et la nécessité pour les bons communaux, rendaient impossible le refus que certains auraient pu être tentés d'opposer à la libre circulation du papier, mais ne pouvaient empêcher la dépréciation.

Outre le crédit, un autre facteur de l'acceptation facile du papier monnaie a été la confiance très large accordée

par le public aux émissions et à leurs promoteurs. La compétence et l'autorité de ceux-ci, les garanties qu'ils avaient su donner à leurs projets, l'optimisme populaire enfin qui, malgré l'invasion, était persuadé de la victoire, entretenaient cette confiance et soutenaient la circulation fiduciaire.

L'acceptation, des bons communaux en pays occupés, des billets de banque à cours forcé en France libre, fut aussi facilitée par l'habitude contractée de longue date d'employer la monnaie de papier concurremment avec la monnaie métallique.

L'absence d'encaisse dans les émissions qui nous occupent ici, semblerait à première vue militer en faveur des théories qui donnent au papier-monnaie, outre le caractère de billet à ordre, ou subrogé de crédit de la monnaie métallique, « celui d'un moyen d'échange et de paiement véritable et indépendant, celui d'une base ou mesure des valeurs d'échange dans le pays où il circule », ses imperfections ne lui enlevant pas sa nature monétaire propre, mais affectant seulement ses qualités.

Est-il possible que le papier monnaie ait abandonné le rôle modeste de subrogé temporaire de la monnaie métallique, qui l'avait aidé à s'introduire dans la circulation, pour jouer un rôle monétaire indépendant ? Est-il théoriquement exact que, se dépouillant du caractère de billet à ordre, pour prendre celui de monnaie, le papier puisse, sans promesse aucune de remboursement, s'il est émis sans abus, quitter le rôle de figurant pour celui d'acteur principal et indépendant ?

Il est certain que l'opinion publique a été abusée par

l'habitude d'employer le billet comme billet à ordre et subrogé de la monnaie, et qu'elle a plus facilement accepté le billet de banque à cours forcé et le bon communal dont la convertibilité était supprimée. Mais, si le crédit est un facteur psychologique indispensable à la circulation d'une monnaie fiduciaire, il semble bien qu'il ne soit pas le seul.

Certains prétendent que si la confiance publique ne faisait jamais défaut aux billets, les promesses de remboursement ou de conversion pourraient cesser d'exercer une influence sur leur valeur : de même, disent-ils, « si la valeur de l'or due à ses usages industriels d'ornement cessait d'exercer son influence, sa valeur résultant de son rôle monétaire se maintiendrait toujours, si la faveur publique ne lui faisait jamais défaut. »

Mais la faveur publique si nécessaire à l'or subsisterait-elle si ce métal perdait subitement toute utilisation industrielle ? Sa valeur est fonction de son utilité et disparaîtrait avec elle.

Il est exagéré d'affirmer que, même sans promesse de remboursement, un billet conserverait sa valeur s'il conservait la faveur du public : cette faveur ne provient-elle pas de la promesse de remboursement ? il est à craindre que si celle-ci disparaissait, celle-là ne fasse bientôt défaut.

Certes, le crédit est nécessaire au maintien d'une circulation fiduciaire, mais il n'est pas suffisant. C'est le caractère de subrogé de la monnaie métallique qui avait permis au billet de circuler concurremment avec elle,

c'est ce même caractère qui maintient sa bonne tenue sous le régime du cours forcé.

Les bons de monnaie des pays envahis — les premiers du moins — n'étaient couverts par aucune encaisse métallique actuelle, mais étaient cependant garantis par la constitution de réserves — titres, réquisitions, effets de commerce — qui rendaient possible la formation d'une encaisse future. Seules les expectatives de conversion déterminaient la valeur de ce papier provisoirement inconvertible, seules les craintes d'un remboursement qui ne serait que partiel, en causèrent la dépréciation.

Celle-ci était difficilement évaluable : tout rapport avec l'extérieur était interdit par les Allemands et supprimé du fait du blocus dont les pays occupés étaient les premières victimes. L'échange de bons communaux contre de l'argent français qu'effectuaient les « rapatriés » à leur arrivée à Annemasse, eut permis de connaître le cours du « franc des pays occupés » sur le marché extérieur, si l'Etat par mesure de pitié et de justice, n'avait assuré le remboursement au pair des bons communaux. Il en fût de même, nous le verrons, lors du remboursement définitif et intégral, après la libération. Toute investigation de ce côté était donc impossible.

A l'intérieur de la zone occupée, il était naturel qu'un cours du change s'établît entre les monnaies de France, d'Allemagne, et du territoire envahi. La population civile avait besoin d'argent allemand pour payer les amendes dont elle était victime, pour obtenir les laissez-passer qu'on voulait bien lui accorder, et acquitter diverses taxes — la taxe sur les chiens, par exemple. De leur côté,

les Allemands drainaient leur monnaie nationale et celle de leurs ennemis. S'adressant d'abord aux personnes publiques, ils exigèrent le paiement en argent français d'une quote-part des contributions et imposèrent une majoration de 5 % pour les paiements faits en bons communaux : c'était organiser officiellement leur dépréciation. Adoptant la même attitude vis-à-vis des particuliers, ils leur offrirent pour les échanges d'or et de billets de banque, des primes variant de 10 à 70 % suivant les cours affichés dans les Bureaux de change (1). Mais ces primes ne donnaient pas une idée exacte de la dépréciation des bons, puisque les Allemands, désirant à tout prix se procurer des moyens de paiements internationaux, fixaient arbitrairement les cours sur un marché fermé dont ils étaient les seuls maîtres, dont ils pouvaient par conséquent fausser l'économie.

D'autre part, la hausse intérieure des prix n'offre que peu d'intérêt dans la question qui nous occupe. Le système de réquisition général dont usèrent et abusèrent les Allemands, avait créé un état de disette, auquel le comité de ravitaillement hispano-américain ne remédiait qu'à grand peine, en procédant à des distributions de denrées tarifées, échappant aux fluctuations de la loi de l'offre et de la demande. La dépréciation du « franc des pays occupés » ne pouvait non plus exercer d'influence dans l'élaboration de ces tarifs, puisque les denrées importées par l'office hispano-américain étaient immédiatement payées à l'aide de crédits ouverts à l'étranger et remboursables à la conclusion de la paix.

(1) Voir chapitre VI.

Ce libre jeu de l'offre et de la demande ne s'exerçait plus que sur quelques rares denrées, difficilement soustraites à de nombreuses perquisitions, et dont la rareté justifiait la cherté, sans qu'il fût besoin de faire intervenir la diminution du pouvoir d'achat de la monnaie, ou plus exactement, sans qu'il fût possible de savoir pour quelle part elle y entraît. Car, il est évident qu'en faisant fonctionner indéfiniment les machines lithographiques pour augmenter leurs ressources, les Allemands exploitaient le crédit des populations envahies, et dépréciaient les billets qu'elles émettaient.

CHAPITRE III

LE MONTANT DES ÉMISSIONS

§ I. — *Le Marché des Bons de Ville à la fin de 1915*

Un document d'origine allemande résume dans le tableau suivant la circulation des Bons de ville dans tout le domaine occupé, à la fin de 1915 :

Domaine	Nombre de places émettrices	Montant des émissions
6 ^e Armée.....	205	426.197.069 87
4 ^e Armée.....	3	2.147.500
2 ^e Armée.....	142	61.806.295 50
Cantons de Maubeuge et Solre-le-Chât..	8	6.095.227
7 ^e Armée.....	114	17.225.079 05
3 ^e Armée.....	13	7.636.741
5 ^e Armée.....	—	—
Partie occupée de Longwy et Briey....	13	1.096.208 75
Armée von Strautz.....	1	17.000
Armée von Falkenhauzen.....	3	25.080

Ce qui donne un total de 522.246.151 francs pour 502 collectivités émettrices.

Ce dernier chiffre peut donner une idée de la diversité des bons en circulation; encore convient-il d'indiquer que pour une même ville, les émissions se suivaient... et ne se ressemblaient pas : le manque de papier, de couleur, la réquisition du matériel d'imprimerie en étaient la cause.

Les premières émissions furent d'ailleurs faites sur les papiers les plus divers, tant comme nature que comme

couleur. La plupart de ces papiers étant de qualité très défectueuse, au bout de quelques mois de circulation, la majeure partie des bons était dans un état lamentable de conservation.

Le papier filigrané, qui fut imposé par une ordonnance du 1^{er} janvier 1916, et qui était fourni par les Allemands, ne fut généralement employé que lorsqu'il ne fut plus possible de se procurer du papier uni.

Les bons appartenant à ces premières émissions présentent au point de vue de l'impression les caractères les plus divers. Les signatures sont tantôt manuscrites, tantôt imprimées, certaines en lithographie, d'autres en caractères typographiques; quelques bons sont même tirés simplement au composeur; d'autres le sont à l'autocopiste et la signature est manuscrite.

Le plus grand nombre des bons portaient une indication relative à la date du remboursement; c'est en général « 3 mois après la signature de la paix », pour quelques-uns seulement « après la paix ». Les délais varient entre trois et six mois.

On y trouvait aussi l'indication des délibérations municipales ayant décidé les émissions, et enfin, mais plus rarement, les dates des autorisations données par l'autorité préfectorale. Celles-ci ne se rencontraient guère que sur une partie des bons émis par Lille, Roubaix, Tourcoing; les autres, ayant été émis contre l'assentiment de la Préfecture, ne portent aucune mention.

Les valeurs émises allaient de 5 à 500 et 1.000 francs. Ces deux dernières coupures ne se rencontrent que dans un très petit nombre d'émissions.

Les coupures du billet de 5 francs destinés à remplacer la petite monnaie qui avait disparu aussi bien que les billets de banque, étaient le plus généralement des valeurs suivantes : 0 fr. 25, 0 fr. 50, 1 et 2 francs. On trouve cependant quelques valeurs de 1 fr. 50, 3 et 4 francs, qui correspondaient sans doute à des paiements spéciaux, mais dont l'utilité pratique n'apparaît guère à première vue, car les liasses épinglées par 10, comme on le fait généralement, devaient donner lieu à des complications dans le paiement, et à de fréquentes erreurs.

Nous verrons plus loin à quel travail d'assainissement, et surtout d'unification, se livra la réglementation allemande.

§ II. — *Montant total des Emissions*

Les émissions de Bons Communaux doivent être classées en deux catégories. La première comprend tous les bons émis sans l'autorisation et hors du contrôle des Allemands par des communes, généralement de minime importance : les émissions de cette nature forment un total approximatif de 114.394.662 francs (1).

Dans la seconde catégorie se placent les bons dits « des 67 Communes ». En effet, la plus importante des mesures prises par les Allemands en matière monétaire est sans contredit l'ordonnance du 1^{er} janvier 1916, qui, ainsi que nous le verrons au chapitre suivant, édictait une

(1) Nous ne pouvons mieux faire que de citer les renseignements obtenus par M. Greau, Directeur de la Banque de France de Lille, après une enquête très minutieuse dont il a bien voulu nous communiquer les résultats inédits.

sévère réglementation de la circulation. A la suite de cette Ordonnance le G. Q. G. publia la liste des 67 collectivités qui seules conservaient le privilège de l'émission. Le montant de ces bons s'élève à 1.521.349.889, se décomposant de la façon suivante :

**BONS ÉMIS PAR DIVERS ORGANISMES OU SYNDICATS
APPROUVÉS PAR L'AUTORITÉ ALLEMANDE**

Syndicat d'émission des bons régionaux émis par 221 communes occupées de l'Aisne et des Ardennes, à Laon	4.000.000
Ou Syndicat d'émission des bons régionaux émis par 254 communes occupées de l'Aisne, des Ardennes, et de la Marne, à Laon.....	9.950.000
Ville d'Aniche (Nord).....	2.159.805
Ville d'Auby (Nord).....	1.545.108
Emission garantie par les communes de l'arrondissement d'Avesnes ou Société des Bons d'Emission des Communes de l'arrondissement d'Avesnes, et de la région de Solesmes, à Gomegnies (Nord)....	95.007.450
Caisse d'Epargne et de Prévoyance d'Avesnes-sur-Helpe (Nord)	300.000
Commune d'Avesnes(les-Aubert (Nord).....	300.000
Ville de Cambrai (Nord).....	12.000.000
Chambre de Commerce de Cambrai.....	15.016.000
Caisse d'Epargne de Cambrai.....	1.000.000
Syndicat des Communes de la Région de Cambrai....	39.440.000
Ville de Carvin (P. de C.).....	2.211.890
Syndicat d'Emission des Bons de Caisse de Charleville-Mézières (Ardennes)	30.205.180
Ville de Chauny (Aisne).....	1.508.400
Caisse d'Epargne et de Prévoyance de Chauny.....	500.000
Syndicat des Communes des Sous-Comités Cirey-Blamont, Xures (M. et M.).....	349.000
Commune de Courrières (P. de C.).....	420.362
Ville de Douai (Nord).....	31.954.000
Les Communes de l'arrondissement de Douai et de la Région de Carvin (Nord).....	109.025.147
Communs de Flines-lès-Raches (Nord).....	700.555

Ville de Fourmies (Nord).....	2.473.084
Union des Communes des Régions de Ham, Noyon, Saint-Simon (Aisne).....	6.966.460
Ville d'Henin-Liétard (P. de C.).....	3.851.855
Ville d'Hirson (Aisne).....	450.000
Caisse d'Epargne d'Iwuy (Nord).....	120.000
Ville de la Fère (Aisne).....	580.400
Caisse d'Epargne de la Fère.....	135.170
Caisse d'Epargne de Landrecies (Nord).....	35.000
Ville de Laon (Aisne).....	450.000
Caisse d'Epargne de Laon.....	200.000
Ville de Lens (P. de C.).....	4.887.350
Villes et Etablissements Charitables de Le Quesnoy (Nord)	485.361
Ville de Liévin (P. de C.).....	1.700.000
Ville de Lille (Nord).....	384.417.000
Ville de Marchiennes (Nord).....	1.651.965
Commune de Masnières (Nord).....	388.500
Syndicat des Communes des Cantons de Maubeuge et Solre-le-Château	45.829.550
70 Communes : Miraumont (Pas-de-Calais), Bapaume (Nord), Graincourt (Somme), etc.....	21.000.000
Commune de Monchecourt.....	315.148
Syndicat des Communes de la Région de Montmédy pour l'émission des Bons de monnaie intercommu- naux	16.726.033
173-176 communes occupées des départements du Nord, de l'Aisne, et de l'Oise, à Fourmies.....	39.500.000
Commission de Contrôle des 83 Communes de la Ré- gion de Péronne (Somme).....	1.935.000
Syndicat d'Emission des bons de la Région de Poix- Terron (Ardennes)	10.500.000
Commune de Proville (Nord).....	200.000
Syndicat d'Emission des Bons de la Région de Rethel (Ardennes)	8.356.000
Syndicat d'Emission des Bons Communaux de la Ré- gion de Rimogne (Ardennes).....	7.050.000
Ville de Roubaix (Nord).....	208.928.000
Ville de Saint-Quentin (Aisne) { Bons Municipaux.....	20.000.000
{ Bons de Guerre.....	6.400.000
Caisse d'Epargne de Saint-Quentin.....	2.705.205
Commission Régionale de Contrôle des Bons Unifiés	

à Saint-Quentin.....	11.193.000
ou Commission régionale de Contrôle des Bons des régions de Saint-Quentin et de Guise, à Saint-Quentin	27.341.000
Syndicat ardennais de Ravitaillement pour la région de Sedan (Ardennes).....	18.125.000
Association des Communes de la région de Solesmes, Avesnes	2.974.500
Caisse d'Epargne de Solesmes.....	242.323
Ville de Somain (Nord).....	2.882.520
Ville de Tourcoing (Nord).....	134.464.800
Consortium des communes de la région de Valenciennes et des régions limitrophes (Nord).....	136.087.500
Commune de Vitry-en-Artois (Pas-de-Calais).....	355.000
Syndicat financier des Communes de la liaison des Vosges	1.641.890
Commune de Waziers (Nord).....	1.092.398
Syndicat de la Woëvre, Thiaucourt et Saint-Mihiel (Meurthe-et-Moselle)	2.300.000
	1.494.880.389
Bons autorisés par les Allemands et mis hors-cours par l'autorité préfectorale	26.469.500
	1.521.349.889
Le total des émissions faites s'établit donc ainsi :	
Bons approuvés par les Allemands.....	1.521.349.889
Bons non-approuvés par les Allemands.....	114.394.662
Bons émis par des Compagnies houillères.....	13.819.000
Bons émis par des Compagnies métallurgiques....	819.411
Bons émis par des particuliers.....	546.241
	1.650.929.203

Toutefois, il serait inexact de dire que cette quantité de bons ait réellement circulé en même temps.

En effet, l'autorité préfectorale du Nord avait, antérieurement à l'ordonnance allemande, mis hors-cours 26 millions environ de bons, émis par 18 communes de la banlieue de Lille, Roubaix, Tourcoing, pour les remplacer par un montant égal de bons de ces trois villes.

De même, une partie des bons émis sans autorisation (ceux de la ville de Valenciennes par exemple) furent retirés de la circulation, et remboursés au cours de l'occupation.

D'autre part, les cinq millions émis par la compagnie d'Anzin ont été également retirés sur l'ordre des Allemands.

D'ailleurs, rappelons que les crédits de 1.550 millions, alloués par le Parlement pour le remboursement des bons (voir chapitre X) semblent avoir été suffisants. Il reste donc, entre le montant des émissions et celui du remboursement, une somme de 107 millions environ qui représente la valeur de bons qui avaient déjà été retirés lors de l'armistice, ou qui ont été détruits ou perdus accidentellement, ou enfin conservés par les collectionneurs.

DEUXIÈME PARTIE

LA POLITIQUE FINANCIÈRE
ALLEMANDE

CHAPITRE IV

REGLEMENTATION PAR LES ALLEMANDS DES BONS COMMUNAUX

§ I. — *Les Directives de la Politique monétaire allemande* *Débats de la « Section financière du G. Q. G. »*

En vue de régler « l'économie des Bons de Ville dans la France occupée », une ordonnance du G. Q. G., en date du 30 octobre 1915, adjoignit une Commission financière à la Direction Supérieure de l'Armée. Cette Commission, avant de donner sa pleine adhésion aux Bons de Ville, envisagea la possibilité de parer à la pénurie de numéraire, par la création ou l'extension d'autres moyens de paiement. C'est ainsi qu'elle fut amenée à étudier successivement les solutions suivantes :

A. *Emploi de l'argent français restant encore aux mains de la population civile.*

L'Inspection de la 2^e Armée avait déjà soumis cette proposition dans un mémoire du 7 avril 1915, soutenant que la population détenait encore d'importantes sommes en argent français : « Les habitants français, y disait-on, « sont encore en mesure d'acquitter leurs obligations en « argent français. La circulation des bons communaux, « si elle ne peut être complètement supprimée, doit en « tous cas être réduite jusqu'à la dernière limite; il ne

« faut pas émettre de nouveaux bons, mais se contenter
« d'utiliser ceux qui existent... Il ne faut pas encourager la
« circulation excessive de ces monnaies de papier; il est
« regrettable à ce point de vue que des caisses publiques
« allemandes aient consenti à les accepter... Quelle valeur
« auront pour nous ces bons à la fin de la guerre ? Sans
« doute aucune... Si la population était moins méfiante
« envers l'argent allemand, elle serait incitée à mettre
« en circulation l'argent français. »

Il est exact qu'il existait encore alors beaucoup d'argent français et même d'or aux mains de la population (les opérations ultérieures des Bureaux de change le prouvèrent), mais il était douteux que ces disponibilités fussent suffisantes pour couvrir les besoins, et d'autre part elles étaient jalousement gardées par leurs détenteurs, qui se souciaient peu de les remettre en circulation dans l'intérêt général. Les nombreux moyens de coercition mis en œuvre par l'occupant ne parvinrent pas à les faire sortir de leurs cachettes : prélèvements d'impôts, amendes, emprisonnements, astreintes, suspensions ou déplacements de fonctionnaires, enlèvements d'otages se multiplièrent la plupart du temps sans résultat.

Les Allemands avaient obligé sous peine d'amende les habitants à déclarer l'argent français qu'ils détenaient, afin de légitimer leur confiscation ultérieure par le défaut de déclaration; pour les prélèvements d'impôts au contraire, ils n'avaient pas osé, devant l'impossibilité des villes de se libérer en argent français, reporter leurs exigences sur les habitants individuellement puisqu'aucun rôle n'était publié.

Il était, on le voit, impossible que l'argent français encore existant fournît le contingent nécessaire à la circulation.

B. Emploi de numéraire allemand.

Les Allemands ne pouvaient pas, pour des motifs d'ordre politique, adopter cette solution. Elle eût en effet entraîné une augmentation considérable de la circulation en billets de la Banque d'Empire, et des Caisses de Prêts (Darlehenskasse), et amené une diminution corrélative de la Couverture de ces billets. D'ailleurs, elle ne pouvait offrir aux Communes le moyen de se procurer des ressources suffisantes. Enfin les Allemands pouvaient craindre que la diffusion de leurs billets ne réagît sur leur cours lors de la conclusion de la paix.

Ces raisons les incitèrent à réduire au minimum la circulation des marks, et à drainer par l'intermédiaire de leurs Bureaux de change, les billets allemands qui se trouvaient entre les mains françaises.

C. Création d'une Caisse de Prêts.

La Commission Financière Allemande envisagea la création près de la Direction Supérieure de l'Armée, d'une Caisse de prêts dans le genre de celles qu'avait créées en Allemagne la loi du 4 août 1914.

On n'ignore pas qu'en exécution du plan financier dressé par le Dr Riesser, il avait été créé en Allemagne dès les premiers jours de la guerre, des Caisses de Prêts dont le rôle était de consentir aux particuliers des avances, garanties par des valeurs mobilières. Ces Caisses

ne monnayaient d'ailleurs pas directement les prêts qu'elles consentaient, mais remettaient les bons représentatifs de ces avances à la Reichbank; celle-ci les considérait arbitrairement comme des bons-or, et les affectait à la couverture de ses propres billets.

Les Caisses de Prêts dont on envisageait la création pour le territoire occupé auraient eu naturellement le privilège de l'émission, sans avoir recours à la Reichbank.

Ce projet semblait d'autant plus séduisant à la Commission Financière Allemande qu'elle estimait à 2 milliards le montant des titres et valeurs mobilières restés en pays occupé, estimation que l'avenir ne démontra par exagérée, puisque l'inventaire dressé ultérieurement dans les banques donna la somme de un milliard, et que l'on pouvait évaluer à la même somme les avoirs existant dans les coffres particuliers.

Mais en préconisant ce plan, la Commission négligeait tout le côté psychologique de la question; elle eût été au-devant d'un échec. Les habitants méfiants — à juste titre — à l'égard de toute initiative allemande, n'auraient jamais consenti à prêter leurs valeurs mobilières pour constituer un fonds de garantie : ils préféreraient les voir dans leurs coffres que dans ceux d'un organe d'émission patronné par l'occupant. D'autre part, ils se seraient peu souciés de favoriser la création d'un moyen de paiement dont le but principal ne pouvait qu'être le versement des contributions de guerre, puisque désormais les besoins industriels n'existaient plus, et que le Comité de Ravitaillement paraît aux besoins de subsistance.

D. Emploi de billets émis par des banques privées.

Le recours aux banques privées se concevait de trois manières différentes. On pouvait investir une banque française du privilège de l'émission des nouveaux billets, ou former une Fédération de banques pour lui confier ce privilège, ou enfin recourir à la Société Générale de Belgique.

a) Investir une banque française du privilège de l'émission.

Dans une conférence tenue à Berlin en mars 1915, les délégués du Trésor Impérial et de la Reichbank, avaient envisagé de concéder le privilège de l'émission à une banque française, dont les billets auraient eu plein pouvoir libératoire.

Une solution identique avait été adoptée en Belgique, mais la situation des provinces belges était totalement différente de celle de nos départements envahis. Les Allemands en effet leur avaient — dans un but politique — accordé un régime beaucoup plus libéral qu'au territoire français occupé, et avaient par exemple décidé d'y acquitter intégralement le montant de leurs réquisitions. De ce fait, il se constitua en Allemagne des avoirs belges qui purent être affectés à la couverture des nouveaux billets de la « Société Générale de Belgique ».

En France, au contraire, la Haute Direction de l'Armée avait formellement interdit le paiement des objets réquisitionnés. Les bons remis par l'autorité d'occupation attestaient simplement le fait de la réquisition, mais ne constituaient pas des obligations de payer; il eût fallu pour cela que le Gouvernement Allemand se fût formel-

lement engagé au remboursement ultérieur des bons de réquisition qu'il délivrait. Ceux-ci portaient d'ailleurs des valeurs très souvent fantaisistes, et l'incertitude sur l'issue de la guerre ne leur accordait qu'une valeur problématique.

En second lieu, la Belgique n'avait pas vu sa vie économique paralysée comme le fut celle des départements français. Après le flottement des premiers mois d'occupation, les échanges normaux reprirent, favorisant la circulation de chèques et de lettres de change, qui étaient tout désignés pour consolider l'armature du nouveau système monétaire en vigueur.

Enfin, la couverture de l'émission fut constituée par les engagements que souscrivaient les provinces belges sous forme de bons du Trésor, pour se libérer des impôts forcés mensuels. Mais cette solution ne pouvait pas davantage que les autres recevoir son application en France où un seul département — les Ardennes — se trouvait être entièrement envahi. Les autres étaient privés de leurs organes ordinaires d'administration par révocation, évacuation ou dissolution : il était donc impossible de garantir une émission par des engagements ou des bons souscrits par les départements (encore négligeons-nous l'entrave des formalités administratives).

En résumé, on ne pouvait trouver en France les ressources dont disposait la Belgique : dépôts à l'étranger, effets de commerce, engagements de provinces. On a constaté d'autre part, à propos du projet de création d'une Caisse de Prêts, que les valeurs mobilières et les bons de

réquisition, ne pouvaient pas davantage satisfaire aux conditions requises.

b) Confier le privilège de l'émission à une Fédération de banques.

Les éléments manquant pour assurer la garantie matérielle d'une émission régulière, on envisagea la possibilité de confier le privilège à une Fédération de Banques, dont la solvabilité et l'engagement solidaire de remboursement eussent suppléé à l'absence de couverture.

La Commission chargée d'élaborer le projet se rendit bientôt compte des difficultés auxquelles se heurterait sa réalisation. La plupart des banques n'étaient que des succursales des grandes Maisons de Crédit parisiennes. De plus, même en négligeant les questions de concurrence qui eussent pu s'opposer à une action commune des banques, celles-ci auraient certainement apporté peu d'empressement à favoriser la création de moyens de paiement, utiles à l'occupant bien plus qu'à l'occupé. Chercher à vaincre leur résistance, c'était, de la part de l'autorité allemande, s'attirer la méfiance générale, et aller à l'encontre du but qu'elle poursuivait.

c) Etendre au territoire français occupé le privilège de la « Société Générale de Belgique ».

Cette idée, suggérée, je crois, par M. Assaud, directeur du Crédit du Nord, n'éludait aucune des difficultés des systèmes précédents : l'impossibilité d'assurer une couverture aux billets, qu'aurait émis la Banque Belge au profit du Nord occupé, empêchait l'introduction de ces billets comme moyen de paiement général.

C'est en présence des difficultés insurmontables qui s'attachaient à la création de billets avec couverture, que l'Autorité Allemande, négligeant les données théoriques de la technique financière, décida de prendre position en faveur des bons communaux.

§ II. — *Réglementation des Emissions*

Pendant la première année de l'occupation, l'Autorité allemande ne s'immisça en aucune façon dans les émissions de bons communaux faites par les municipalités.

Au mois de juillet 1915, les Commandantures remirent aux municipalités un questionnaire très détaillé sur les bons communaux : émissions déjà faites, garanties affectées, motif des émissions, mode et terme du remboursement, montant de la circulation en cours, etc.. Cette première tentative d'investigation n'eut aucune suite, et c'est seulement au mois de novembre 1915 que l'autorité allemande commença à s'occuper sérieusement des émissions déjà faites.

A cette date, le Service des Etapes fit paraître un précis des dispositions relatives à l'impression des billets, et réglant minutieusement les coupures, les formats, les couleurs, ainsi que les indications devant figurer sur chaque coupure.

Les municipalités ne tinrent aucun compte de ces prescriptions, et les émissions de bons continuèrent à être faites avec les types choisis par elles, et qui du reste furent toujours acceptés par la Commandanture, sauf sur des points de détails insignifiants.

Le 1^{er} janvier 1916 parut un Arrêté du G. Q. G. con-

cernant « l'émission de monnaies et de bons au porteurs ». A ce moment les émissions de Bons Communaux commençaient à être nombreuses et importantes. On sentait la nécessité de mettre un peu d'ordre sur le marché monétaire, inondé par les vignettes de plus de 500 collectivités émettrices. En outre, la plupart de ces émissions avaient été faites avec trop peu de soin pour présenter les garanties souhaitables contre les falsifications, et dépassaient manifestement les ressources des communes.

Une limitation stricte du nombre et du montant des émissions s'imposait, justifiant l'article unique du décret du 1^{er} janvier 1916 :

« Dans la région des opérations et des étapes située
« en France, la création et l'émission de monnaies et de
« bons aux porteurs garantissant le paiement de certaines
« sommes (bons communaux, etc.) sont soumises à l'au-
« torisation du Generalquartiermeister, à moins que l'é-
« mission n'ait déjà été ratifiée par les autorités fran-
« çaises avant l'occupation allemande.

« Pour les bons de monnaie qui ont été créés sans auto-
« risation, la ratification devra être demandée avant le
« 1^{er} mars 1916 à la Commandanture du lieu ou d'étape. »

L'instruction complémentaire suivante édictait les conditions matérielles de création et de retrait des bons aux porteurs :

En vertu du § 1^{er} de mon arrêté du 1-1-16, concernant l'émission de monnaie et de bons aux porteurs, il est ordonné ce qui suit :

1. Les bons ne doivent être approuvés que sur du papier filigrané selon l'échantillon approuvé par moi.

2. Les dimensions et couleurs des bons sont fixées comme suit :

Bons de :	Format :	Couleur du bon :	Couleur du texte :
50 ^{mes}	5 × 8	bleu clair	noir
1 fr.	6 × 9	gris clair	noir
2	7 × 10	rouge vif	noir
5	8 × 12	blanc	rouge
10	8 × 12	blanc	vert
20	8 × 12	blanc	bleu
50	10 × 12	blanc	noir
100	10 × 12	blanc	lilas

L'émission des bons de 20, 50 et 100 francs est à restreindre.

Exceptionnellement, l'émission des bons de 0 fr. 25 est autorisée. Ces bons devront être fabriqués aux dimensions de 4 × 6 sur du papier clair avec impression en noir.

3. Chaque bon doit porter très lisiblement :

- a) Son numéro et celui de sa série.
- b) Sa valeur en monnaie française en chiffre et en lettres, ces dernières toujours en noir.
- c) Le nom de l'organe d'émission et la date de sa délibération.
- d) La date, le lieu et l'organe de remboursement.
- e) Les signatures fac-similé si possible d'au moins deux personnes ayant qualité pour représenter l'organe d'émission.
- f) Le cachet de l'organe d'émission, et la mention que le bon n'est valable que revêtu de ce cachet.

4. Toute modification aux prescriptions des §§ 2 et 3 devra recevoir mon approbation.

5. L'impression des bons doit être faite sous surveillance allemande, selon les instructions détaillées des Commandants en chef des Armées, et conformément aux règlements concernant la presse.

Il devra être déposé au G. Q. G. et à l'Intendance Générale deux spécimens de chaque série des bons avec indication du premier et du dernier numéro.

6. Les bons déchirés, salis ou fortement détériorés de toute autre façon, ou dont l'émission n'aurait pas été autorisée, doivent être retirés de la circulation par l'organe qui les a émis.

G. Q. G., 1^{er} Janvier 1916.

N'ayant trouvé aucune autorité française qui fût compétente pour homologuer les émissions de bons communaux, l'Autorité Allemande avait dû se résigner à accorder elle-même les approbations et ratifications nécessaires. Elle tenait cependant à assurer leur popularité auprès de la population civile, et, en vue du remboursement ultérieur, auprès du gouvernement français. Dans ce but, elle tenta de solliciter les avis de personnes notables réunies en commission; mais l'étendue du marché, et la dispersion des collectivités émettrices sur tout le domaine occupé, eussent obligé à réunir dans cette commission des notables de chacun des dix départements occupés.

Les Allemands, qui avaient la hantise de l'espionnage, préférèrent constituer des Commissions locales de cinq à sept membres auprès de chacun des Quartiers-Généraux d'Armée. Les commissions ainsi formées de-

vaient, dans leur projet, examiner les demandes faites par les organes d'émission de leur circonscription, et transmettre au G. Q. G. leur avis motivé sur l'opportunité des demandes et la solvabilité des émetteurs.

Mais l'occupant s'était leurré d'une fausse illusion en créant ces Commissions d'étude locales. Il répugnait en effet à la population de collaborer avec l'ennemi pour endosser ses responsabilités, et en l'occurrence surtout, de donner son concours et son appui moral, à une institution dont le but était peut-être d'améliorer la circulation monétaire, mais surtout de drainer toutes les ressources des villes occupées et de ruiner leur crédit : dans la plupart des cas, les commissions ne siégèrent pas, ou dressèrent des rapports dépourvus d'intérêt.

§ III. — *Réglementation de la Circulation*

Au mois de juillet 1915, un avis de l'Autorité Allemande informa le public que la validité des bons émis par les communes et les Chambres de Commerce françaises n'était pas limitée aux lieux d'émission, et qu'en conséquence tous les bons émis dans les arrondissements d'Arras, Cambrai, Douai, Lille et Valenciennes, devaient être acceptés partout en paiement; « en cas de refus, tous paiements en bons français aux caisses de l'armée allemande seraient interdits. »

Cette mesure fut confirmée et étendue par une ordonnance de juin 1916 prescrivant :

« Les populations indigènes sont obligées d'accepter
« tous les billets aux porteurs émis dans la région de la
« 6^e Armée, par les Communes et autres Corporations

« (bons de ville) à la seule exception de ceux dont l'émission n'aurait pas été permise par le G. Q. G. Elles sont
« tenues également d'accepter la monnaie en zinc belge,
« et ne pourront exiger le paiement en bons de ville d'un
« genre spécial.

« Devront être considérés comme équivalents aux bons
« émis dans la région de la 6^e armée, ceux qui ont été
« émis dans d'autres parties occupées de la France.

« Il est défendu aux populations indigènes d'exiger le
« paiement en argent allemand, en billets de banque, en
« or ou en argent. »

Le 6 mai 1917 parut un arrêté du G. Q. G. mettant hors cours tous les bons communaux n'ayant pas reçu l'approbation de l'autorité allemande, et indiquant les pénalités encourues par les contrefacteurs de bons approuvés :

DÉCRET

Pour le territoire français occupé, non rattaché au gouvernement général de Belgique, j'ordonne ce qui suit :

Article Premier

En raison du décret du 1^{er} janvier 1916, 11 c. n° 35.987/15, les Communes, Syndicat régionaux, Chambres de Commerce, et Caisses d'Epargne, énumérés dans l'annexe ci-jointe, ont été autorisés à fabriquer et à émettre des obligations au porteur, dans lesquelles est promis le paiement d'une certaine somme (bons de ville, etc.), à l'exception des cas précisés dans l'annexe. Les obligations du genre signalé émises par d'autres personnes ou corporations, ou bien mentionnées comme non approu-

vées dans l'annexe, notamment toutes les obligations inférieures à 0 fr. 25 ne sont pas valables.

Article 2

Les obligations non-autorisées sont mises hors de cours par le présent décret. Elles ne sont plus valables comme moyen de paiement.

Article 3

Tout individu ou corporation, ayant émis des obligations non autorisées, est tenu de les rembourser avant la conclusion de la paix ou avant la date de remboursement indiquée dans l'obligation.

Article 4

Quiconque contrefera ou a déjà contrefait depuis le commencement de l'occupation allemande, des obligations au porteur dans lesquelles est promis le paiement d'une certaine somme (bon de ville, etc.) pour les utiliser et les mettre en circulation comme authentiques; quiconque modifiera des bons authentiques de telle façon qu'ils semblent avoir une valeur supérieure, sera puni au moins d'une réclusion de deux ans, dans les cas moins graves d'un emprisonnement de six mois; quiconque met sciemment en circulation des bons contrefaits ou falsifiés sera puni d'emprisonnement.

La tentative est punissable. Les obligations en question seront confisquées. Sont compétents les Tribunaux et Commandants militaires allemands.

G. Q. G. 6 Mai 1917.

A cet arrêté était jointe une liste des 67 Communes ou Associations (page 66), dont les bons devaient seuls pouvoir circuler désormais dans toutes les parties de la France occupée.

Par suite, tous les bons communaux qui ne figuraient pas sur cette liste devaient être refusés dans les paiements (1).

L'examen de cette liste montre que les Allemands apportèrent à sa confection autant d'incohérence que de légèreté. On y voit en effet figurer des localités d'une importance secondaire telles que la ville d'Auby (4.462 hab.) et la commune de Flines-les-Raches (4.592 hab.) toutes deux à une dizaine de kilomètres de Douai qui groupait toutes les autres localités de la région, la Caisse d'Epargne d'Iwuy (3.868 hab.), la commune de Monche-court (1.715 hab.), la grande et riche commune de Provillle (768 hab.) cette dernière à 3 kilomètres de Cambrai, enfin les communes de Croix, Wasquehal, Halluin, Hem, Lys-les-Lannoy, Leers, Touffiers, Wattrelos, dont les bons étaient déjà retirés par Roubaix. Par contre, des Sociétés houillères de premier ordre, et présentant toutes les garanties, telles que les compagnies d'Anzin, d'Aniche, de Courrières, voyaient leurs bons proscrits et mis hors de cours. Peut-être les Allemands pensaient-ils que les mines de ces Sociétés seraient tellement ravagées qu'il leur serait impossible de se relever de leurs ruines, et que,

(1) Les bons du Syndicat de Charleville-Mézières qui figuraient sur la liste des bons approuvés furent ultérieurement mis hors-cours (décret du 6 mai 1917), car ils avaient prêté à maintes falsifications. Les Allemands s'attachant à des vécilles pour négliger l'essentiel, avaient à tort approuvé ce type de bilet, qui ne comportait que des caractères typographiques sans aucun ornement, et était par suite extrêmement facile à imiter.

LISTE DES BONS APPROUVÉS

ANICHE. — Ville d'Aniche.

Mines à refuser

AUBY. — Ville d'Auby.

AVESNES. — Communes de l'arrondissement ou Sté des bons d'Emissions des Communes adhérentes de l'Arrondt d'Avesnes et de la Rgn de Solesmes.

AVESNES-S-ELPE. — Caisse d'Épargne.

AVESNES-LES-AUBERT. — Commune d'Avesnes.

BAPAUME. — 70 Communes.

Ville de Bapaume à refus.

CAMBRAL. — Ville, (Ch. de C^{te}, Caisse d'épargne, Syndicat des Communes.

CARVIN. — Ville, Douai-Carvin Soc. des Mines à refuser

CHARLEVILLE-MÉZIÈRES. — Syndicat d'émission des Bons d'émission.

Bons des Villes de Charleville, Mézières et Mohon pas approuvés

CHAUNY. — Ville. Caisses d'épargne.

CIREY-BLAMONT-XURES. — Syndicat des Communes des Sous-Comités.

Ville de Cirey pas app.

COURRIÈRES (Commune de) — Seulement les Bons émis les 16-1-16 sur papier filigrané.

Tous les autres et ceux des Mines sont à refuser

CROIX et WASQUEHAL (Villes de)

DOUAI (Ville de).

DOUAI-CARVIN. — Communes de l'arr^{dt}, et de la région.

FLINES-LES-RACHES. (Com. de)

FOURMIES (Ville de)

Bons de 0.25 datés 6/10/14 pas approuvés.

FOURMIES. — 173 (176) Communes occupées du Nord, Aisne et Oise.

HALLUIN. (Ville de)

HAM, NOYON, ST-SIMON. — (Union des communes de)

Bons de Noyon, Ham, vill. et communes, St-Simon refusés

HEM. — (Nord) (Commune de)

HENIN-LIÉTARD. (Ville de)

Bons de 25 cm. pas app.

HIRSON. — (Ville de)

IWUY. — Caisse d'épargne d')

Bons de cette commune refusés

LA FÈRE. — Ville, Caisse d'épargne de)

LANDRECIES. — Caisse d'ép. de)

LAON. — Ville, Caisse d'épargne, Syndicat d'émission des bons régionaux de 221 communes (ou de 254 communes, de l'Aisne.

LEERS. — (Commune de) 2 séries avec sous-série.

Bons de 5 fr. sans série refusés

LENS. — (Ville de).

Bons des Mines refuser

LE QUESNOY. — (Ville et établissement charitable de)

Bons de 25 et 50 cm. refus.

LIÉVIN. — (Ville de)

LILLE. — (Ville, Banque d'émission.

LYS-LES-LANNOIS. — (Ville de)

MARCHIENNES. — (Ville de)

MASNIÈRES. — (Commune de)

MAUBEUGE et SOLRE-LE-CHATEAU — (Syndicat des com. de)

Bons de Solre-le-Chateau refusés

MONCHECOURT. — (Comm. de)

MONTMÉDY. — (Syndicat des communes de)

PÉRONNE. — Commission de contrôle de 83 communes de la région.

POIX-TERRON. — Syndicat d'émission.

PROVILLE. — (Commune de)

RETHEL. — Syndicat d'émiss.

ROUBAIX et TOURCOING. — Villes de).

SAINT-QUENTIN. — (Ville de) Caisse d'épargne.

SAINT-QUENTIN et GUISE. — Commission régionale de contrôle.

SECLIN. — (Ville de).

SEDAN — Syndicat ardennais de ravitaillement pour région.

SOLESMES. — (Association des communes de la région de Solesmes. Avesnes. Caisse d'épargne).

SOMAIN. — (Ville de).

TOUFFLERS. — (Ville de).

VALENCIENNES. — Consortium des communes de la région. *Les bons sur des papiers filigranés avec impression Septembre 1914 ne sont pas appr.*

VITRY-EN-ARTOIS. — (Com. de)

VOSGES. — Syndicat financier des communes de liaison des Vosges.

WASQUEHAL. — Villes de Croix et Wasquehal.

WATTRELOS. — (Ville de)

WAZIERS. — (Commune de)

WOËVRE, THIAUCOURT, et SAINT-MIHIEL. — Syndicat de la Woëvre, Thiaucourt et Saint-Mihiel. *Bons de la ville de Saint-Mihiel pas approuvés.*

NOTA

Seuls sont approuvés les bons ci-dessus qui ne sont pas en italique.

Tous ceux qui ne figurent pas sur cette liste ne doivent pas être mis en circulation.

Cachet

par suite, leurs bons ne pouvant être remboursés après la paix deviendraient sans valeur.

D'ailleurs, les Recettes Municipales et les Caisses publiques ne tinrent d'abord aucun compte de l'arrêté précité, et continuèrent à recevoir et à remettre en circulation tous les bons authentiques qui leur étaient présentés; le public fit de même, de sorte qu'en fait rien ne fut changé dans la circulation des billets. Cette situation dura jusqu'au mois de mars 1918, époque à laquelle une nouvelle ordonnance la fit cesser, ainsi qu'on le verra ci-après,

Cependant, certaines mesures d'assainissement avaient été prises : le 21 mars 1917, l'autorité préfectorale avait, de sa propre initiative, fait retirer de la circulation les bons émis par les communes limitrophes de Lille, Roubaix et Tourcoing, pour les remplacer par des bons de ces trois dernières villes. En juillet, le comité de surveillance du Consortium des communes de l'arrondissement de Valenciennes fit de même pour les bons que n'avait pas approuvés le décret du G. Q. S. En août, ce fut le Syndicat de Cambrai, en novembre, la Commission de la région de Douai-Carvin, qui décidèrent de procéder aux mêmes opérations.

Le 5 mars 1918, une ordonnance du G. Q. G. complétant celle du 6 mai 1917, prescrivit que tous les retraits fussent effectués pour le 1^{er} mai. Les maires des Communes devaient effectuer le paiement des bons non autorisés aux frais et risques des porteurs avant le 1^{er} mai. Le transport des bons à rapatrier était effectué dans chaque localité par l'autorité allemande qui se chargeait de les

faire parvenir aux intéressés mais sans aucune responsabilité de sa part; les bons devaient être accompagnés de bordereaux, indiquant minutieusement toutes les formalités à remplir.

Cette mesure d'assainissement fut la dernière opération qu'effectua l'autorité allemande en matière de circulation monétaire.

§ IV. — *Le cours forcé des Bons Communaux :*
Sa valeur juridique

La question de savoir si les bons de ville devaient être considérés comme ayant cours forcé dans les relations des commerçants français entre eux, ne s'est pas posée dans les mille transactions de la vie quotidienne, puisque les bons se trouvaient être pratiquement la seule monnaie en circulation. Elle était pourtant intéressante à résoudre — et le cas s'est présenté — pour le débiteur d'une dette non exigible. Pouvait-il, arguant le cours forcé des bons, obliger son créancier à accepter le remboursement en billets communaux de la somme dont il restait débiteur ?

Trois arguments, que nous allons étudier successivement, pouvaient être invoqués à l'appui du cours forcé : l'absence de toute autre monnaie, l'accueil unanime fait aux bons, et enfin la réglementation allemande.

I. — S'il est exact que les bons de ville constituaient dans les Pays occupés la seule monnaie en circulation, on ne peut nier cependant que la monnaie d'Etat existait encore; certes, la vie publique eût été impossible si les bons de monnaie n'avaient pris la place de la monnaie légale absente : les indigents et les chômeurs, les familles

des Mobilisés recevant des secours et les allocations de l'Etat en bons de monnaie eussent été exposés aux pires exigences, si l'autorité allemande n'avait pas laissé cours forcé à ces bons.

Cependant, or, argent, billets de banque n'avaient pas complètement disparu. Ceux qui les possédaient ne les utilisaient pas pour éviter qu'ils ne fussent appréhendés par l'occupant. Mais il n'y avait dans cette mesure qu'un effort individuel qui, pour très plausible qu'il fût en lui-même, ne faisait que réserver l'argent français, bien loin de le faire disparaître.

L'extrême disette de monnaie légale était insuffisante pour donner cours forcé aux billets qui la remplaçaient (surtout dans le cas théorique du remboursement d'une dette non exigible).

II. — Un autre fait semblait militer en faveur du cours forcé : les bons étaient acceptés sans restriction dans les relations des habitants des régions occupées, sauf stipulation contraire, comme ayant force libératoire; les maisons de banque sans exception, effectuaient leurs paiements et s'acquittaient de leurs dettes avec ce papier.

Mais, c'étaient les occupés eux-mêmes qui, pour la facilité de leurs relations et avant même l'occupation, avaient organisé et établi entre eux, à titre temporaire et transitoire, une circulation de bons de ville. Ceux-ci n'avaient toujours entre eux qu'une valeur fiduciaire toute bienveillante et de pure faculté.

Le cours forcé aurait eu comme conséquence de rendre inopérante la stipulation ou la réquisition de paiement en telle monnaie plutôt qu'en telle autre, parce que la loi

décrétant le cours forcé aurait participé du caractère des lois de police et de sûreté, et serait rentrée ainsi dans la classe de celles auxquelles il n'est pas permis de déroger par des conventions particulières, même antérieures à la promulgation de ces lois (Civ. C. 11 fév. 1873. Dalloz 1873-1-177)

Des plaideurs français ayant exercé leurs droits en justice contre des débiteurs français pour requérir condamnation au paiement en monnaie d'Etat, le Tribunal de Commerce de Roubaix, par jugement du 29 mars 1916, adjuge ces conclusions, prouvant par là que le cours forcé des Bons de Ville ne se pouvait imposer. Il s'agissait, il est vrai, de l'exécution d'un contrat, parfaitement licite, aux termes duquel les marchandises vendues par un « ravitailleur » de profession étaient payables en marks ou en billets de la Société Générale de Belgique, condition qui eût été licite même en France non occupée. (1)

D'ailleurs, il s'en fallait de beaucoup que, occupants et occupés, attribuassent ce caractère et cette force d'une mesure législative instituant le cours forcé, aux avis affichés en ville sous la signature de généraux allemands.

III. — D'aucuns en effet ont prétendu s'appuyer sur les décisions allemandes pour conclure au cours forcé des bons. L'Autorité allemande, disaient-ils, n'a pas en cela excédé ses pouvoirs puisqu'il est reconnu en droit (article 43 des Conventions de la Haye) que l'autorité du pouvoir légal ayant passé de fait entre les mains de l'occupant,

(1) Planiol. C. Civil, Tome II, 424 : « ...Une convention spéciale peut imposer au débiteur l'obligation de se libérer en une monnaie étrangère quelle qu'elle soit. La convention est valable, car la monnaie est une marchandise qui peut toujours faire l'objet d'une promesse licite ».

« celui-ci doit prendre toutes les mesures qui dépendent de lui, en vue de rétablir et d'assurer autant que possible la vie publique, en respectant, sauf empêchement absolu, les lois en vigueur dans le pays. »

Mais, c'est précisément à la suite d'une discussion approfondie que ces derniers mots furent ajoutés à l'article par la 1^{re} conférence de la Haye des 18 mai, 28 juillet 1899, et leur interprétation ne saurait donner lieu à aucune controverse. Ils signifient, ainsi que l'a dit la Cour de Liège, 1^{re} chambre, dans un arrêt du 31 mai 1915, que l'autorité allemande occupant temporairement une partie du territoire étranger, a « en principe, dans l'accomplissement de la mission dont elle est chargée, l'obligation de maintenir la législation du pays, et que ce n'est qu'à titre exceptionnel, c'est-à-dire quand les exigences de la guerre rendent indispensables certaines modifications, qu'elle est autorisée à changer ou à remplacer les lois établies. »

Son pouvoir de légiférer est donc renfermé dans des limites déterminées et ne peut s'exercer valablement en dehors de ces limites.

Ce point est d'ailleurs unanimement admis par les auteurs qui ont écrit sur le droit des gens, et notamment par les auteurs allemands les plus en renom; c'est ainsi que Bluntschli sous l'article 545 de son traité, enseigne que le pouvoir militaire n'a pas pour mission de modifier les lois du pays, et ne doit y toucher que lorsque les nécessités militaires l'y contraignent; c'est ainsi encore que Lueder dans le grand manuel de Heltzendorf 1899, tome IX p. 315, exprime la même opinion : si l'envahisseur

peut abroger les lois existantes et en promulguer de nouvelles, son droit de législation est cependant limité en ce sens qu'il doit s'agir de lois qui soient en connexion avec la conduite de la guerre et commandée par celle-ci.

C'est ainsi enfin que la Section Historique du Grand Etat-Major allemand dans un opuscule publié dans l'année 1902 proclame de la façon la plus nette que « l'occupant n'étant que substitué au souverain légitime, il continue à administrer à l'aide de lois et de règlements en usage, et devra éviter la mise en vigueur de lois nouvelles, la suspension ou la modification des anciennes, ainsi que tous actes de même nature, à moins qu'ils ne se justifient par les exigences inéluctables de la guerre qui seules lui donnent le droit de légiférer, en dehors des nécessités provisoires de l'administration. »

Dans le même ordre d'idées, lors de la Convention de Bruxelles de 1874, dont le projet de déclaration contenait deux dispositions qui sont en réalité devenues l'article 43 de la Convention de la Haye, et qui ne prévoyaient pareillement de modifications aux lois en vigueur que s'il y avait nécessité, M. le Baron Landremont, et le Président de la Conférence, M. le Baron Jomini, émirent l'avis, partagé par le délégué allemand, M. le Général von Voigt-Rhetz, et non contredit par les autres délégués, que le cas de nécessité ne s'étendait pas aux lois civiles, telles que celles se rapportant à la famille, à la propriété, aux successions et aux achats (Actes de la Conférence, pages 135 et 136).

Cette opinion a été confirmée par la Conférence de la Haye des 18 mai, 29 juillet 1899, qui admis sans pro-

testation ni réserve, la déclaration de M. Eyschen faisant ressortir que les devoirs de tutelle économique, législative et militaire, qui incombent à l'occupant, doivent être interprétés dans le sens de la Déclaration de Bruxelles (Actes de la Conférence de la Haye, p. 120).

Or, la décision imposant le cours forcé, en tant qu'elle visait la relation des habitants entre eux au sujet des paiements, ne régissait que les intérêts d'ordre exclusivement civil, et on ne peut apercevoir en quoi les règles observées en la matière pouvaient mettre en péril, soit la conduite de la guerre, soit la sécurité des troupes d'occupation, ou même affecter l'ordre et la vie publics de façon à causer le moindre trouble aux occupants.

La décision précitée ne portait donc point avec elle la justification de l'empêchement absolu auquel l'article 43 de la Convention de la Haye subordonne la validité de tout changement au régime légal établi; par suite, elle était sans force obligatoire pour les habitants qui restaient soumis au système gouvernemental préexistant (Dalloz, Rep. Prat. V^o guerre, n^o 95,89).

On ne peut point enfin arguer que les ordonnances imposant le cours forcé comportaient des sanctions redoutables, leur donnant une force indiscutable, car les sanctions même les plus atroces sont impuissantes à conférer à une décision la force obligatoire, si elle ne tire pas cette vertu d'elle-même, c'est-à-dire du droit qu'avait de l'imposer celui qui l'a prise.

Comme les autres donc, cet argument se révèle insuffisant, pour faire conclure au cours forcé des bons communaux dans les relations des commerçants français entre eux.

CHAPITRE V

LE CONTROLE DES BANQUES

1. — Les premières mesures de surveillance

Nous avons dit comment les succursales de la Banque de France avaient, en vertu d'instructions précises, évacué vers l'Intérieur leur encaisse et leur comptabilité vers la mi-août 1914. Les banques privées, à qui les Pouvoirs Publics avaient le grave tort de laisser ignorer la marche des événements, ne prirent pas toutes la même précaution. Beaucoup durent, dès l'arrivée des Allemands détruire leurs disponibilités en billets de banque, après en avoir relevé les numéros. Mais d'autre part, elles se trouvaient en possession de nombreux titres et valeurs mobilières, laissés en dépôt par leurs clients, qu'il leur était difficile de cacher à l'occupant.

Celui-ci, toujours en quête d'instruments de change, saisit la ressource que pouvaient lui offrir les valeurs étrangères détenues par les banques. Dès que fut achevée l'organisation sommaire — et depuis longtemps préparée — du pays conquis, le G. Q. G. donna aux « Administrations Civiles d'Armée » et aux « Sections Financières » des instructions qui se traduisirent par une Ordonnance, parue dans les premiers jours d'avril 1916.

La reproduction in-extenso de cette ordonnance nous semble plus instructive que n'importe quel commentaire :

RÈGLEMENT CONCERNANT LA SURVEILLANCE DES BANQUES
ETABLISSEMENTS DE CRÉDIT, ETC.

Pour le territoire occupé de la France non rattaché au gouvernement général de la Belgique, il est ordonné ce qui suit :

1° Les personnes et les entreprises qui s'occupent professionnellement du trafic de l'argent et des valeurs, du dépôt et de gestion des valeurs ou d'argent étranger, du change d'argent ou d'autres affaires de banque, ainsi que les succursales desdites entreprises, sont tenues de signaler leurs maisons au « Bureau du Contrôle des Banques » dont elles dépendent par l'intermédiaire du Commandant du lieu ou d'étape. La déclaration d'entreprises existantes devra avoir lieu jusqu'au 16 mai 1916; les entreprises à fonder sont à déclarer avant leur ouverture.

Sont astreints à faire ces déclarations, les propriétaires, les membres du conseil d'administration et les fondés de pouvoir des entreprises. En outre les maires sont tenus de fournir sur la demande du Bureau de Contrôle des Banques, une liste des entreprises du genre indiqué, se trouvant dans leur Commune.

2° Les entreprises désignées au paragraphe 1^{er} sont soumises à la surveillance du Bureau de Contrôle. *Leur avoir et les autres droits privés sont garantis.*

Le Bureau est chargé de veiller à ce que l'entreprise ne soit pas dirigée pendant la guerre d'une façon contraire aux intérêts de l'Empire allemand et à ce que les règlements généraux et spéciaux édictés dans ce but soient observés.

3° Le Bureau du Contrôle est autorisé :

a) A réviser les livres et écritures des entreprises surveillées, à vérifier la Caisse et les dépôts de valeurs, traites, etc., ainsi qu'à exiger des éclaircissements sur toutes les affaires.

b) A interdire l'entreprise dans son ensemble ou certaines transactions de détail quelles qu'elles soient, particulièrement toutes opérations sur des valeurs quelconques, l'exécution d'engagement et les communications d'affaires.

c) A ordonner des dépôts de valeurs.

d) A retirer aux fondés de pouvoir leurs fonctions, s'ils ne méritent plus de confiance.

4° Lorsqu'une entreprise surveillée ou une succursale ne possède aucun représentant juridique, ou qu'un tel représentant n'existe pas dans une localité, ou lorsque la personne représentant l'entreprise ne s'occupe pas des affaires, le Commandant d'Armée, ou l'Inspection d'Etape ou le Gouverneur de Metz, pourra nommer un administrateur sur la demande du Bureau de Contrôle des Banques. Pendant la durée de l'Administration, les droits des personnes chargées jusque là de la représentation, sont interrompus.

L'Administrateur peut continuer l'entreprise dans son ensemble ou partiellement, ou bien se borner à liquider les affaires en cours. Dans l'exécution des fonctions qui lui sont confiées, il n'est responsable uniquement qu'envers l'autorité allemande qui l'a nommé.

L'Administrateur a droit au remboursement de ses dépenses et à une rémunération en rapport avec son travail, dont le montant sera fixé par le Bureau de Contrôle.

5° Les propriétaires, membres du Conseil d'administration, Directeurs, employés et administrateurs des entreprises surveillées doivent se soumettre aux ordres et aux mesures du Bureau de Contrôle. Ce dernier est autorisé à exiger caution pour l'observation de ces dispositions générales et spéciales; en cas de non-observation, le montant de la caution deviendra entièrement ou partiellement propriété de l'Empire Allemand.

6° Toute contravention intentionnelle ou causée par une grave négligence contre le paragraphe 1^{er} ou contre les dispositions du Bureau de Contrôle, sera punie d'internement jusqu'à cinq ans, et d'amende jusque 50.000 marks, ou d'une de ces deux peines seulement. La tentative est punissable.

G. Q. G. avril 1916.

En exécution de cette ordonnance, les banques reçurent un premier questionnaire dans lequel on leur demandait quelques renseignements généraux sur leurs opérations, leur encaisse, leurs dépôts, leurs coffres-forts, etc. Elles furent avisées en même temps que l'autorisation du Bureau de Contrôle était nécessaire pour la remise des valeurs provenant des dépôts libres, et pour toute opération sur titres.

Les coffres en location étaient laissés en dehors de cette surveillance, le contrôle n'ayant pour but que la surveillance des opérations effectuées sur les titres et coupons.

Le Bureau de Contrôle donna sans difficulté son acquiescement à toutes les demandes de retrait jusqu'au mois de juin 1916, où il déclara que « les demandes de

retrait ayant sans raison pris une extension excessive, il ne pouvait plus accorder d'autorisation jusqu'à ce que la clientèle se fût calmée ». Cette interdiction fut d'ailleurs étendue aux notaires et aux administrations communales.

Désireux de pousser plus avant ses investigations, le Bureau de Contrôle invita les Banques à établir pour le 31 juillet suivant des formules imprimées :

- a) Une copie du bilan semestriel arrêté au 30 juin 1916.
- b) Les titres en dépôt dans leurs Caisses.
- c) Les coupons échus ou détachables se trouvant dans leurs Caisses.

Les banquiers essayèrent de se retrancher derrière le devoir professionnel, mais force leur fut de fournir la liste des titres qui leur était demandée. Persister dans leur résistance, ç'eût été aller contre l'intérêt de leur clientèle en provoquant la mise sous séquestre des maisons de banque « ce qui impliquait formellement la livraison à l'autorité allemande de tous les titres en dépôt avec les noms des clients. Ces listes ne contentèrent d'ailleurs pas le Contrôleur qui décida que les coffres-forts privés devant être surveillés par ses Services, à l'avenir aucun client ne pourrait plus rien retirer de son coffre, sans une permission formelle et écrite, et sans la présence d'un agent du Bureau de Contrôle des Banques ».

Est-il besoin de faire remarquer que cette mesure allait à l'encontre de l'article 2 de l'arrêté du 10 avril 1916, stipulant : « Les autres droits privés sont garantis » ? Sans nous appuyer sur ce texte d'origine allemande, indiquons que les banquiers sont, en matière de location de

coffres, des bailleurs liés par un contrat avec leurs clients. Ces derniers en accédant à leurs compartiments de coffres, ne font qu'user vis-à-vis d'eux, d'un droit qu'ils tiennent de leur acte de location. Obliger les banquiers à interdire la jouissance de cette propriété privée, c'était en faire les « instruments d'altération d'un contrat librement consenti ». Mais le Contrôle allemand ne s'embarrassait pas de tels principes juridiques.

Le 16 août, il demandait aux banques un état indiquant le montant des impôts perçus en vertu des articles 34 et 35 du Titre II de la loi française du 29 mars 1914, pour les paiements et encaissements de Coupons. Dans le cas où malgré l'obligation légale, l'impôt n'aurait pas été retenu, le motif devait être indiqué.

A partir du 5 septembre, les banquiers durent fournir pour le 5 de chaque mois un état indiquant les mouvements survenus au cours du mois dans les titres et les coupons. En outre, ordre leur était donné de détacher immédiatement tous les coupons échus dont le prix était connu.

Ces mesures eurent leur suite logique dans une Ordonnance du 29 octobre, réclamant des banquiers le versement du montant des impôts retenus par eux pour le compte de l'Etat français sur les coupons payés. Les banquiers protestèrent en faisant observer qu'un grand nombre de coupons négociés par eux pouvant ne pas être payés à présentation, devraient être dans ce cas remboursés aux propriétaires avec l'impôt indûment retenu, tandis qu'eux-mêmes ne pourraient plus récupérer celui-ci, puisqu'il aurait été versé à l'autorité allemande. Ils durent néanmoins

s'incliner devant cette prétention que justifiaient les Conventions de la Haye.

Sur ces entrefaites était survenue, le 30 août, une nouvelle réglementation du service des coffres. L'autorisation préalable pour accéder aux compartiments était supprimée, un jour et une heure étaient attribués à chaque banque. Au cours de cette séance, les clients avaient libre accès, et sans avis préalable, à leurs coffres :

1° Pour y déposer ce qu'ils voulaient.

2° Pour en retirer des valeurs quelconques en vue de les mettre en dépôt ouvert dans une banque.

3° Pour en retirer toute autre chose que des titres, coupons, ou de l'argent d'Etat pour un usage quelconque. Les clients désirant faire cette troisième catégorie d'opérations, devaient au préalable, en aviser le Contrôle des Banques, et si l'autorisation était accordée, le retrait devait s'effectuer en présence et sous la surveillance du délégué du Contrôle.

Enfin les banquiers ne pouvaient pas remettre à leurs propriétaires les objets de toute sorte (particulièrement les caisses et paquets fermés) qu'ils pouvaient avoir en dépôt, sans une autorisation écrite du Contrôle obtenue à la suite d'une demande, spécifiant de façon précise les objets à retirer et le but du retrait. Un état indiquant le nombre, la nature, et si possible le contenu de ces dépôts devait être fourni, et les mouvements ultérieurs indiqués dans des états mensuels.

§ II. — *La mise sous séquestre de la plupart des banques*

La résistance des banques rendait inopérantes les mesures de surveillance qu'avait instaurées le Bureau du Contrôle. Désirant une mainmise plus effective sur les ressources et les disponibilités des Maisons de Crédit, le G. Q. G. décida leur mise sous séquestre, et publia le 27 octobre 1916, l'arrêté suivant :

ARRÊTÉ

CONCERNANT LA MISE SOUS SÉQUESTRE

Pour le territoire français occupé, à l'exception de la région rattachée au gouvernement général de Belgique, il est ordonné ce qui suit :

§ 1 -

Pourront être confiées par moi, ou par une charge ayant mon autorisation, à l'administration d'un séquestre, pour compte des intéressés, les entreprises.

1° Dont les directeurs ou surveillants se trouvent en pays ennemi, ou

2° Dans lesquelles des ressortissants de pays ennemi sont intéressés pour au moins un tiers au point de vue du capital, des recettes ou de la direction, ou

3° Dont les parties importantes sont exploitées en pays ennemi, ou

4° Dont le maintien en exploitation ou la remise en

exploitation présentent un intérêt public pour l'Empire Allemand ou la France occupée, ou

5° Dont l'exploitation est contraire ou de nature à porter atteinte aux intérêts de l'Empire Allemand.

Les succursales, les agences, les dépôts de marchandises, les immeubles, les biens de succession et les valeurs de tout genre faisant partie d'une entreprise, sont assimilés aux entreprises définies ci-dessus.

Pour des raisons particulières, spécialement par mesures de représailles, d'autres valeurs pourront être également confiées à l'administration d'un séquestre, si elles appartiennent à des ressortissants de pays ennemis.

§ 2

Les prescriptions ci-dessus devront être appliquées, même dans le cas où des ressortissants de pays ennemis auraient été mis en avant pour dissimuler la participation. Les changements qui interviendraient après la publication du présent arrêté dans la direction ou dans la participation au capital, aux recettes ou à la direction d'une entreprise, n'excluent pas davantage l'application du présent arrêté.

§ 3

Aux termes de cet arrêté, les pays occupés ne sont pas considérés comme pays ennemis, de même que les ressortissants de pays ennemis qui séjournent dans les territoires occupés, ne sont pas considérés comme ressortissants de pays ennemis.

§ 4

Lorsque dans une entreprise, certains faits laissent supposer l'existence de l'une ou de l'autre des conditions prévues par le § 1^{er}, les administrateurs, les directeurs et les employés de cette entreprise, ainsi que toutes les personnes à même de fournir des informations sur l'entreprise, sont tenues à donner des renseignements sur la situation des affaires, et à soumettre à l'inspection les livres et les écritures.

§ 5

Les séquestres sont nommés et rappelés par moi ou par les charges autorisées par moi.

Tous les droits conférés au séquestre s'éteignent du moment de son rappel.

§ 6

Le séquestre aura à prendre possession de l'entreprise : lui seul est autorisé à agir au nom de l'entreprise, et à disposer de toutes les valeurs faisant partie de l'actif.

Pendant la durée de la mise sous séquestre, les droits de représentation des propriétaires, des administrateurs, des directeurs et de tous les autres mandataires de l'entreprise, resteront suspendus. Cette mesure s'applique aussi tout spécialement aux assemblées générales, aux conseils d'administration et autres organes de sociétés de toutes sortes.

§ 7

Les séquestres peuvent déléguer leurs pouvoirs et no-

tamment donner procuration pour l'entreprise administrée par eux :

§ 8

Les propriétaires, les administrateurs, les directeurs et les employés des entreprises, ont à fournir aux séquestres tous les renseignements nécessaires, et à lui remettre tous les livres, écritures, clefs, marchandises et autres valeurs appartenant à l'entreprise ; les employés ont à remplir leur besogne selon les instructions du séquestre.

Les directeurs et les employés d'une entreprise mise sous séquestre sont tenus à fournir au séquestre des renseignements sur la situation des affaires, si leur emploi dans l'entreprise a pris fin après le 30 juillet 1914.

§ 9

Le séquestre peut continuer l'entreprise dans sa totalité ou en partie seulement. Il peut se borner aussi à la liquidation des affaires courantes.

§ 10

L'entreprise doit supporter tous les frais occasionnés par la mise sous séquestre, y compris les honoraires du séquestre, tels qu'ils seront fixés par la charge qui l'a nommé. Les frais et honoraires constituent des créances privilégiées.

§ 11

Le séquestre n'est responsable de sa gestion que vis-à-vis de la charge qui l'a nommé.

Une action de dommages-intérêts contre le séquestre, à cause d'un fait ou d'une omission commis dans ou à l'occasion de ses fonctions, ne peut être intentée par les propriétaires de l'entreprise ou par une personne intéressée à l'entreprise, qu'avec mon consentement ou le consentement de la charge autorisée par moi. Ce consentement ne sera donné que s'il y a eu violation coupable d'un devoir. Tant que ce consentement ne sera pas donné, l'action judiciaire ne pourra être intentée.

§ 12

Des instructions concernant toutes les mesures destinées à assurer l'application de la mise sous séquestre, et notamment le placement des bénéfices pour le compte des ayants-droit seront données aux séquestres.

§ 13

Le paragraphe 4 de mon Ordonnance du 10 avril 1916, 11 c, n° 10480, concernant la surveillance des banques, etc., est suspendu.

§ 14

Toute infraction aux dispositions contenues dans les §§ 4 et 8, alinéas 1 et 2, ou données dans l'exécution de la mise sous séquestre, sera puni d'un emprisonnement de cinq ans au maximum, et d'une amende allant jusque 50.000 marks, ou l'une de ces deux peines seulement.

La tentative est punissable.

Les Tribunaux militaires, ou les Commandants militai-

res allemands sont seuls compétents pour juger les infractions au présent arrêté.

G. Q. G. 27 octobre 1916.

En vertu de cette ordonnance, des Officiers séquestres s'installèrent dans les banques, dont les chefs tinrent à leur abandonner l'entière direction, afin de les obliger à endosser toute la responsabilité de leurs actes.

Des indemnités variant de 750 à 2.500 francs par mois étaient allouées aux officiers nommés séquestres. Ces frais devaient être payés en bon argent français ou allemand, et exceptionnellement en bons de ville « si les moyens liquides de la banque ne permettaient pas le paiement en bon argent ».

La mission de ces séquestres était de réaliser au mieux les ressources mobilisables et liquides des banques aussi bien dans certains éléments de leur encaisse et de leur portefeuille que dans la rentrée de quelques comptes débiteurs, mais leur mission principale était la négociation des coupons provenant des titres en dépôt dans ces établissements. Les coupons neutres avaient tout naturellement leur préférence, mais leur activité s'étendait aussi sur tous les autres coupons susceptibles d'être réalisés (1).

(1) Les banques qui n'avaient pas de séquestre à demeure étaient néanmoins sous la surveillance de contrôleurs détachés, qui venaient de temps en temps viser les pièces et les livres.

Les banques avaient reçu l'ordre de détacher les coupons de leur conservation et de les tenir à la disposition du Contrôle. Mais jamais aucun ordre ne fut donné de livrer ces coupons, de sorte qu'elles purent les conserver. Toutefois toutes les existences (titres et coupons) furent enlevés le 30 septembre 1918 et expédiées à Bruxelles. Seules les succursales de la Banque de France qui n'avaient conservé, ni titres, ni encaisse, échappèrent à toutes ces mesures de surveillance.

Ces coupons étaient détachés et enregistrés par le personnel français des banques. Une fois détachés, ils étaient envoyés à des banques belges, et surtout allemandes qui étaient chargées de les négocier : Société de Crédit Industriel, Société Française de Banque et de Dépôts à Bruxelles, Reichbank (agence d'Aix-la-Chapelle) Deutsch Bank à Berlin, Banque de Düren.

Les négociations étaient faites sans base fixe, ni possibilité de contrôle, la plupart du temps avec l'application approximative des cours des devises cotées officieusement à Berlin.

Le produit des négociations décompté en marks était payé quelque temps après (généralement 3 semaines) par un chèque sur la Caisse allemande de la Ville en bons communaux, ou viré au crédit d'un compte ouvert à la Reichbank d'Aix-la-Chapelle, au nom des séquestres, puis touché par ceux-ci en bons communaux au moyen d'un virement à la Caisse centrale du Contrôle des Banques, au change fixe de 1 fr. 25 le mark, augmenté d'une prime variable selon le cours du jour.

Les primes allouées pour la conversion des monnaies étrangères en marks, puis de ceux-ci en bons communaux, étaient abandonnées par les banques aux propriétaires de titres. Ceux-ci étaient crédités du montant des encaissements sur bordereaux signés par les séquestres, dès réception de l'argent de couverture.

Une commission de 2 % était allouée à la Banque, mais, par contre, celle-ci était débitée des frais de port et d'envoi, d'assurance, de contribution du séquestre, et d'une commission de 1/4 % pour les frais d'encaissement.

En dehors de ces opérations sur les coupons, la plupart des séquestres ont accueilli, conseillé et même ordonné (comme couverture d'une demande de fonds ou d'un solde débiteur), la vente par la clientèle de tous titres susceptibles d'être négociés : belges, allemands ou neutres. Le Contrôle des Banques donnait avec la plus grande facilité l'autorisation de retirer des titres neutres des conservations ou des coffres, lorsque ces titres étaient destinés à être vendus.

Certains séquestres s'étaient attaché des démarcheurs et des rabatteurs, qui par tous les moyens contribuèrent à faire négocier pour le plus grand profit de l'Allemagne, d'énormes quantités de titres neutres (1).

En dehors des titres, les séquestres achetaient encore les espèces d'or et d'argent, ainsi que les billets de banque français ou belges, pour lesquels ils payaient souvent des primes très élevées. Pour faciliter ces opérations, ils faisaient des avances à ces démarcheurs, soit contre dépôt de titres, soit même en effectuant des prélèvements sur les caisses des banques dont ils étaient séquestres.

L'Autorité allemande a bénéficié d'une façon très importante de ces opérations sur les coupons, ainsi que de l'impôt de 5 % établi par l'Etat français, et que, nous l'avons vu, elle encaissait elle-même en vertu des Conventions de la Haye.

(1) Un des plus importants de ces rabatteurs, Pierre Durand, qui travaillait avec le séquestre de la Société Générale, à Lille, a été condamné en mars 1921, à 20 ans de détention.

§ III. — *La fin du Séquestre*
Les dernières mesures de la Commission de Contrôle
des Banques

Envisageant le cas où, par suite d'évènements militaires, le rapprochement de la ligne de feu viendrait à présenter quelques dangers, la Commission de Contrôle avait envisagé l'évacuation des biens dont elle s'était constituée séquestre, sans doute pour détenir un gage supplémentaire, et en même temps continuer à l'abri les opérations d'encaissement de coupons. Les banquiers, à qui elle avait demandé leur avis, n'y avaient pas répondu favorablement, estimant que le déplacement proposé présentait au moins autant d'aléas que le maintien du *statu quo*. Au reste, les séquestres s'étant complètement substitués à eux, devaient seuls décider du transport et en assumer la responsabilité.

De fait en octobre 1918 les coffres-forts de la succursale de la Banque de France à Valenciennes furent évacués sur Bruxelles, en même temps que de nombreux sacs qui y avaient été réunis. Ces sacs renfermaient le contenu des compartiments particuliers que les séquestres avaient fait ouvrir par les soldats allemands, dans les autres villes de la région : Cambrai, Caudry, Douai, Le Cateau.

De même, dans le domaine de la 6^e Armée, l'ordre suivant fut lancé aux banques le 30 septembre 1918, par les soins de la Commission de Contrôle.

BUREAU DU CONTROLE
DES BANQUES

Lille, le 30 Septembre 1918.

J Nr. 18.671.18

ORDRE

« Vous aurez à transporter à Bruxelles vos dépôts libres, et à les déposer au Crédit Industriel.

« Il vous est ordonné en conséquence :

« 1) Emballez de suite dans les caisses qui vous sont envoyées, vos dépôts ouverts avec les livres de Dépôt et les copies des récépissés, ainsi que les sommes en argent d'Etat.

« 2) Tenez les caisses prêtes à la disposition des autorités militaires qui se chargent de l'enlèvement.

« 3) Les membres de votre personnel requis au dos de cet ordre doivent se tenir, à partir du 30 septembre 1918, à 6 heures de l'après-midi, dans vos bureaux, à la disposition de l'autorité militaire. Il faudra prendre du ravitaillement pour trois jours.

« 4) Les valeurs vous seront rendues à Bruxelles et vous continuerez à les garder dans cette ville.

« L'interdiction de rendre des titres aux propriétaires ou à des tiers sans autorisation du Bureau de Contrôle des Banques reste en vigueur. Tous les droits attachés aux valeurs à emporter restent intacts.

« 5) Vous recevrez pour tous les détails des instructions du Bureau de Contrôle des Banques. Le séquestre

est chargé de la surveillance de l'exécution de cet ordre. Il faut obéir à ses instructions. »

En exécution de cet ordre, les titres et les livres furent emballés dans des caisses, que le Bureau de Contrôle avait depuis longtemps fait préparer dans ce but. Les caisses furent clouées, scellées et transportées à Bruxelles.

Au début de novembre, la situation des Allemands devenant de plus en plus précaire, la Commission de Contrôle proposa aux banquiers de reprendre leurs caisses; mais ceux-ci refusèrent énergiquement, disant qu'ils acceptaient de les reprendre, mais là où les Allemands les avaient prises.

Devant ce refus, le Commissaire Général pour les Banques en Belgique proposa au Gouvernement français, par l'intermédiaire de l'Ambassade française à la Haye, de placer ces caisses sous la protection de la Légation d'Espagne.

Le Gouvernement français répondit par la même voie qu'il acceptait cette proposition, mais en faisant les plus extrêmes réserves au sujet de la responsabilité du Gouvernement allemand, qui restait pleine et entière, tant pour l'aller que pour le retour des titres.

A la demande du Commissaire Général pour les banques, la Légation d'Espagne constitua alors une Commission comprenant :

M. Jaspar, Avocat Conseil de la Légation d'Espagne, délégué du Ministre;

M. de Brabander, Secrétaire de la Société Générale de Belgique;

M. de Montholon, Directeur du Crédit Lyonnais de Bruxelles, et deux autres personnes.

La Commission procéda, contradictoirement avec le Bureau de Contrôle, et en présence des banquiers, à l'inventaire détaillé du nombre de caisses transportées. Puis elle déclara aux délégués des banques que leur rôle était terminé, et qu'ils seraient convoqués pour reprendre leurs caisses lorsque le moment serait venu (1). De leur côté, les organismes allemands de contrôle s'empressèrent, aussitôt le contrôle terminé, de quitter Bruxelles dont le séjour était devenu trop malsain pour eux. Ils avaient cependant pris le temps de concentrer à la Reichbank d'Aix-la-Chapelle, tous les avoirs liquides que les Banques françaises (de Lille notamment) possédaient dans les banques allemandes, en offrant aux délégués des banques de les rembourser en bons communaux, ce qu'ils acceptèrent avec empressement.

Quant aux avoirs en Belgique résultant d'opérations faites par les séquestres, ils furent virés au crédit de ces Banques, chez la Société Belge de Crédit Industriel.

Nous en aurons terminé avec cette étude quand nous aurons indiqué l'attitude prise sur ces entrefaites par le Bureau de Contrôle vis-à-vis des propriétaires de coffres.

Le 3 Octobre, au moment où les titres étaient évacués

(1) Le retour des caisses s'effectua fin novembre 1918 sous la surveillance des employés de chaque banque. Des délégués allemands parmi lesquels l'ancien séquestre de la Société Générale de Lille, accompagnaient le convoi. Ils reçurent décharge après vérifications des plombs et cachets apposés sur les Caisses. La vérification ultérieure des titres confirma qu'il n'y avait aucun manquant.

sur Bruxelles, le Contrôle envoya aux banques la note suivante, dont le ton contrastait étrangement avec celui des notes précédentes :

AVIS DU CONTROLE DES BANQUES

« Pour permettre à chaque propriétaire de prendre les mesures qu'il juge nécessaires pour la sécurité de son bien, la défense de remettre des paquets fermés et de donner aux locataires libre accès à leurs coffres est levée. Par suite les locataires de coffres et les propriétaires de dépôts fermés peuvent disposer librement de leur propriété.

« Mais vous avez toujours le devoir de veiller par tous les moyens à la sécurité des dépôts qui vous sont confiés. Vous devez, en cas de besoin, demander immédiatement du secours à la Commandanture présente.

« Dans l'intérêt de la population, il est nécessaire que le service de la caisse soit continué convenablement. Vous avez par suite à maintenir, aussi longtemps que cela est possible, le service pour les recettes et les paiements à guichet ouvert ou les paiements en chèques.

« On laisse à votre jugement de décider si vous voulez prendre la responsabilité de recevoir les dépôts à découvert. Les autorités allemandes déclinent toute responsabilité pour la mise en sécurité des dépôts à découvert que vous aurez reçus désormais. »

Rapportée le 4, cette mesure fut confirmée le 6 octobre, garantissant définitivement aux locataires de coffres et aux propriétaires de dépôts, le libre usage de leur propriété.

Ainsi finit de la façon la plus piteuse, le Contrôle établi par les Allemands sur les Banques et Maisons de Crédit dans les Pays Occupés.

§ IV. — *Le Point de vue juridique*

Le régime de surveillance et de contrôle qu'instaurait l'ordonnance d'avril 1946, était-il conforme aux principes du Droit International Public ?

Il serait difficile de le contester, du moins quand on considère le document allemand en lui-même, sans envisager les conséquences abusives auxquelles son application pratique pouvait conduire.

D'abord, le but poursuivi, s'il était vraiment celui qu'indiquait l'article 2 ne pouvait être regardé comme illicite (1). Lorsqu'au cours d'une guerre, l'un des belligérants a pu, grâce à la puissance de ses armes, envahir et occuper le territoire de son adversaire, comment méconnaître son droit de tirer parti de cette occupation pour mener la lutte à bonne fin, et, s'il trouve sur ce territoire, une institution quelconque dont le fonctionnement entrave l'exercice de ce droit, comment dénier à l'occupant la faculté d'écarter cette entrave ? Il semble donc légitime que le Commandement allemand ait affirmé son droit de « veiller à ce que l'entreprise d'une banque ne soit pas

(1) Deux professeurs de Droit des Facultés de Lille, MM. Selosse et Jacquey, se livrèrent à une étude très minutieuse de cette question. Ils résumèrent leur opinion dans un rapport dont nous citerons volontiers les principaux passages, en regrettant de ne pouvoir le reproduire in-extenso.

dirigée, pendant la guerre, d'une façon contraire aux intérêts de l'empire allemand ».

Mais il ne suffit pas que le but soit légitime, il faut que les moyens employés le soient. Or, l'article 3 prévoyait quatre groupes de mesures possibles : a) Prendre communication de la comptabilité; b) Interdire certaines opérations; c) Ordonner des dépôts de valeurs; d) Révoquer les administrateurs.

En se posant la question : « Les mesures envisagées étaient-elles licites ? », on songe immédiatement au principe de droit international, formel dans la guerre terrestre : « La propriété privée doit être respectée ». Or, une maison de banque, en France surtout, est une propriété privée qui doit être respectée au même titre et de la même manière qu'une propriété industrielle ou agricole quelconque.

Quelle est la portée du droit de propriété du banquier sur son établissement, sur son « entreprise » comme l'appelle l'ordonnance étudiée ?

Ce droit comprend, comme tout droit de propriété matérielle, les trois éléments que distinguait déjà la législation romaine : usus, fructus et abusus. C'est la notion de propriété, telle que l'entendent les législations modernes.

Pour le Code Civil français, art. 544 : « La propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue ».

Pour le Code Civil allemand, plus explicite encore, art. 903 : « Le propriétaire d'une chose peut... disposer

de cette chose à son gré, et exclure toutes autres personnes de tous actes sur elle. »

N'est-ce pas la condamnation formelle par le droit allemand comme par le droit français, comme par le Droit international, de toute ingérance ou surveillance d'un tiers quelconque sur la propriété du banquier ?

A ce point de vue les différentes mesures envisagées pouvaient paraître des atteintes illicites au droit absolu et exclusif appartenant aux banquiers. Cependant, en poussant plus loin le raisonnement, on constate que ce droit de propriété, si absolu, si exclusif qu'il soit, comporte des tempéraments.

L'article 544 du Code Civil français, après avoir affirmé que « la propriété est le droit de jouir et de disposer des choses de la manière la plus absolue », ajoute « pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements. » De même le Code Civil allemand ajoute « sauf l'effet des prescriptions de la loi ».

Ces restrictions ne sont pas de pure forme. Dans la législation française comme dans la législation allemande n'existe-t-il pas des servitudes d'utilité publique, allant jusqu'à l'expropriation pour cause d'utilité publique ?

Plus spécialement, les banques et sociétés financières ne sont-elles pas soumises à diverses restrictions « par les lois ou par les règlements » ? Pour les banques, contrôle de livres par les agents de l'Enregistrement; pour les Compagnies d'assurances sur la vie, surveillance étroite, contrôle rigoureux, emploi de fonds déterminé, etc.

Par conséquent, sur le terrain des législations nationales, « le droit absolu et exclusif reconnu au proprié-

taire, au commerçant, à l'industriel, au banquier, n'est pas tel qu'il ne comporte de graves et nombreuses limitations, en tous cas une réglementation parfois très restrictive. »

Si l'on passe sur le terrain du droit international public, est-il étonnant qu'on y rencontre une réglementation encore plus restrictive ?

Il est naturel que l'Etat belligérant qui occupe en vainqueur le territoire de l'Etat adverse, ne soit pas tenu de respecter tous les droits reconnus aux habitants de ce pays par leur législation nationale, et qu'il ait le droit d'y substituer sur certains points, sa propre législation. Sans doute les Conventions de la Haye ont aboli le « *Vae Victis* » et proclamé « l'obligation de respecter la vie des non-combattants et la propriété privée des sujets de l'Etat adverse ».

Mais, ces « principes » reconnus par tous comportent des exceptions, dominées par le principe supérieur, qu'à la guerre le belligérant a le droit de prendre toutes les mesures qui lui paraissent indispensables pour s'assurer le succès et se prémunir contre la défaite. C'est de ce principe que déroule, pour le belligérant, le droit d'abattre une maison qui gêne son tir, de faire passer ses troupes à travers les cultures, de faire des réquisitions militaires.

Or, si le Droit International Public autorise, de l'aveu de tous, pareilles atteintes au droit de propriété des particuliers, on ne pouvait soutenir qu'il prohibât les atteintes bien moins graves, que portait à la propriété des banques le Règlement allemand.

Tel fut le sentiment de l'Etat français qui prit à l'égard des banques allemandes établies en France les mesures de séquestre très rigoureuses que l'on sait. Il était normal que l'Allemagne prit des mesures analogues à l'égard des banques françaises du territoire occupé.

D'après le Manuel publié par son Grand Etat-Major (*Les Lois de la guerre continentale*, trad. Carpentier, p. 180) : « La propriété immobilière, qui doit être respectée, peut être l'objet de mesures commandées par les opérations de la politique de guerre, mais non point être confisquée à titre de butin. » C'est de ces idées que s'inspirait le règlement allemand : il affirmait qu'il n'entendait point confisquer le patrimoine des banques à titre de butin : « Leur avoir et leurs autres droits privés sont garantis » disait formellement l'article 2. Et c'est bien par les nécessités des « opérations de la politique de guerre » qu'il justifiait le contrôle organisé : la politique de guerre, en effet, donnait à l'Etat le droit, on pourrait même dire lui imposait le devoir, de veiller à ce que les banques françaises du Pays Occupé ne fissent pas d'opérations « dirigées d'une façon contraire aux intérêts de l'Empire allemand ». Elle lui donnait par exemple le droit de veiller à ce que les banques ne fissent pas usage de leurs disponibilités pour souscrire à des emprunts français, pour payer des achats faits par l'Etat français à l'étranger, etc.

Si certaines des opérations auxquelles se laissa aller la Commission trouvent difficilement une justification juridique, on ne peut cependant invoquer les principes de

Droit International Public, pour taxer d'illicites les mesures de contrôle *prévues* par le Règlement étudié.

Une autre question intéressante se pose sur le terrain du Droit Civil : celle de savoir dans quelle mesure la main-mise pratiquée par l'Autorité allemande sur les titres et valeurs en dépôt, ou sur les coffres en location, engageait la responsabilité des banquiers, soit à l'égard des propriétaires des titres, soit à l'égard des Sociétés et Banques qu'ils représentaient, soit à l'égard de l'Etat français.

Un principe de droit international, proclamé par les Conférences de la Haye, domine la question : c'est le droit pour l'occupant d'un territoire ennemi envahi d'y légiférer, d'y édicter des mesures nouvelles, pour tout ce qu'il croit utile, soit à sa sécurité, soit à ses propres opérations, soit à l'administration du pays, suivant les circonstances. Les limites de son pouvoir n'étant pas précises, il est seul maître de déterminer la portée des prescriptions nouvelles qu'il met à la charge des habitants, pourvu qu'il ne s'agisse pas de participation à des actes d'hostilité.

Par conséquent, il est à l'égard des habitants ce qu'on appelait jadis « le Prince » ; ses actes constituent ce qu'on appelle encore aujourd'hui dans le langage du Droit, le « fait du prince » qui équivaut, d'après une doctrine séculaire, à la force majeure.

La question posée se ramène donc à examiner quelle est, en cas de force majeure, la responsabilité des banquiers qui ont des titres en dépôt ou louent des coffres aux particuliers.

Prenons les titres en dépôt (le principe sera le même pour la location de coffres).

Ce dépôt est un dépôt salarié puisque les banquiers perçoivent un droit de garde. Ils doivent donc dans la garde de ces valeurs apporter la vigilance d'un bon père de famille, appréciée non pas seulement dans la mesure des soins qu'ils apportent à leurs propres affaires, mais suivant le type idéal d'un administrateur dévoué, *in abstracto*, suivant l'expression consacrée. Ils ne doivent commettre aucune faute même légère.

Mais, si loin que l'on veuille pousser l'étendue de cette responsabilité, elle a une limite que l'article 1929 du Code Civil indique nettement : le dépositaire n'est tenu, en aucun cas, des accidents de force majeure.

Il ne pourrait y avoir exception à cette règle que dans le cas où la force majeure pourrait être prévue et prévenue dans une mesure plus ou moins grande, et où le dépositaire aurait omis de prendre les précautions que la prudence devait lui suggérer, par exemple en ne contractant pas ou ne renouvelant pas une police d'assurance contre l'incendie, en employant des coffres d'une solidité imparfaite. Dans le cas présent, l'invasion avait été si brusque qu'elle avait été une véritable surprise, surprise entretenue par l'attitude même des autorités publiques. Il y avait donc bien une force supérieure qu'on n'avait pu prévoir, à l'abri de laquelle il avait été impossible de se mettre.

Il reste alors à déterminer les conséquences de l'irresponsabilité dont on a dégagé le principe :

1° Elle existait d'abord à l'égard des propriétaires dont les titres pouvaient être enlevés, ou remplacés par l'autorité allemande en d'autres valeurs.

C'est ainsi qu'à une date ancienne la Cour de Cassation a rejeté la plainte d'un déposant contre un dépositaire qui, pour obéir aux lois qui interdisaient la détention de l'or, avait converti une partie du dépôt en assignats.

C'est ainsi que plus récemment la même Cour a déclaré irresponsable à l'égard du propriétaire de la marchandise, le consignataire d'un stock que les Japonais, lors de l'occupation de la Corée, avaient réquisitionné.

2° Le fait du Prince devait produire le même effet dans les rapports des préposés à l'administration d'une banque avec ceux qu'ils représentent et à qui ils doivent rendre compte.

Ils sont des mandataires. Or, des mandataires ne répondent que de leurs fautes (art. 1992 du Code Civil). Dans l'espèce, ils n'en pouvaient commettre aucune, puisqu'il s'agissait d'un fait extérieur, indépendant de leur volonté, et contre lequel ils n'avaient aucun moyen de se prémunir.

3° Reste enfin la responsabilité vis-à-vis de l'Etat français. Mais ici, il ne s'agit plus d'une responsabilité civile, mais d'une responsabilité pénale basée sur l'article 77 du Code Pénal, lequel punit les actes d'assistance qui auraient pour effet de fournir des secours à l'ennemi.

Mais le texte indique bien qu'il incrimine seulement les actes libres et volontaires, accomplis en connaissance

de cause, et supposant une participation consciente à l'opération qui profite à l'ennemi.

D'autre part, cet article est dominé par le principe général posé par l'article 64 du même Code et qui exclue la culpabilité quand le prévenu a été contraint par une force à laquelle il n'a pu résister (violence effective ou simplement imminente, à l'état de menaces prochainement réalisables).

A tous les points de vue, par conséquent, le principe dominant est le même : la force majeure, et par suite, le fait du prince excluait la responsabilité des banquiers.

CHAPITRE VI

LE COMMERCE DE L'ARGENT LES BUREAUX DE CHANGE

§ I. — *Origine des Bureaux de Change*

Dans les premiers temps de l'occupation, l'argent allemand circula très largement aux mains de la population civile. Celle-ci, espérant une retraite prochaine de l'ennemi, accordait plus de crédit au bon communal d'origine française, et cherchait manifestement à se débarrasser du papier allemand.

Par contre, les villes se voyaient imposer des contributions de guerre, payables en argent allemand ou français, qu'elles se procuraient difficilement. Ces deux faits présidèrent à la création de Bureaux de Change, pouvant recevoir les bons de ville représentatifs des contributions de guerre, et s'en servir pour débarrasser les populations civiles du numéraire allemand qu'elle détenait.

Ce but passa bientôt au second plan et ce fût à l'opération inverse que fut consacrée l'activité des bureaux de change, au profit même des membres de l'armée allemande : ceux-ci touchaient des administrations municipales, une indemnité quotidienne de subsistance (logement et nourriture) payée en bons de ville, dont ils économisaient la plus grande partie ; mais, ils ne pouvaient envoyer chez eux le fruit de leurs économies, car la poste allemande n'accep-

tait pas les bons de ville. Les bureaux de change furent une fois de plus les intermédiaires obligés.

Tels sont les deux rôles qu'ils remplirent successivement à l'origine : échange de bons communaux contre de l'argent allemand au profit des villes, en vue du paiement des contributions, puis opération inverse au profit des militaires, pour leur permettre l'envoi d'argent en Allemagne.

Le 1^{er} Bureau de Change en France occupée fut établi dès le 21 novembre 1914 à Roubaix (6^e armée), le second fut créé à Saint-Quentin (2^e armée) en mars 1915. Ensuite, apparurent successivement les Bureaux de Valenciennes (avril 1915) St-Amand (30 avril) Denain (6 mai) Marchiennes, Seclin, Cambrai (1^{er} juillet) Tourcoing et Douai (juillet). A Lille, le Bureau de Change ne fut créé que le 26 août 1915, mais la « Caisse de la Forteresse de guerre allemande » y opérait depuis quelques temps l'échange de marks et de bons de ville sur la base de 80 %.

Les bureaux reçurent les capitaux nécessaires à leur fonctionnement de la « Feldkriegkasse » (Trésorerie aux Armées) sous forme d'avance en bons communaux.

Il était naturel que l'Armée Allemande cherchât à étendre l'importance économique des bureaux de change, en adjoignant à leur rôle originaire d'échange au profit des particuliers, un rôle économique et politique au profit de l'Empire. Par le fait du blocus en effet, celui-ci voyait ses exportations diminuer de jour en jour, sans pouvoir réduire ses importations dans la même proportion. D'autre part, l'impossibilité de rapatrier les avoirs allemands à l'étranger, ou même d'en toucher les intérêts, la sup-

pression presque complète du fret diminuait ses disponibilités en moyens de paiement internationaux, et nécessitaient les règlements en marks. On connaît l'effet de tels paiements effectués sur une grande échelle : l'affluence de marks sur les places étrangères devait amener leur rapide dépréciation, tandis que les besoins à l'intérieur en devises étrangères, provoquaient leur ascension anormale. Ces fluctuations ne pouvaient manquer de se refléter sur le cours des denrées et des matières premières.

§ II. — *La Réglementation des Bureaux de Change*

La « Commission Financière de l'Armée » ne se méprit pas sur l'intérêt que comportait le développement des Bureaux de Change, et s'appliqua à leur donner une organisation qui assurât leur plein rendement.

Le 7 janvier 1916, une Conférence se tint au Ministère de l'Intérieur à Berlin sous la présidence de von Richter, sous-secrétaire d'Etat à l'Intérieur. Cette conférence comprenait, outre les Membres de la Commission Financière, les délégués du Ministre de l'Intérieur, du service du Trésor Impérial, de la Reichbank et du Ministère de la Guerre prussien.

Sur la base de cette conférence, des projets de réglementation des Bureaux de Change furent élaborés par le Capitaine Merkt, et le Conseiller d'Intendance Brill, projets qui aboutirent, sauf quelques modifications de détail, au « Décret sur les Bureaux de Change » publié par l'Intendance Générale le 19 janvier 1916.

Ce décret n'avait pas en vue les intérêts particuliers :

la réglementation qu'il imposait s'inspirait d'un principe d'intérêt général, dont le blocus rendait l'application indispensable à l'Allemagne, celui de l'économie des moyens de paiement allemands.

La manière la plus simple pour elle de parvenir à ce résultat était d'étendre et de développer la substitution des bons de ville aux billets de monnaie allemande. Les Caisses militaires (Feldkriegkassen) s'étaient chargées de cette mesure pour les paiements faits par les Services de l'Armée; il incombait aux bureaux de change de s'occuper des paiements faits par les militaires individuellement. Voici comment ils y parvinrent.

Afin d'encourager les militaires à échanger leurs marks contre des billets communaux, avant de procéder à leurs achats, une prime fut accordée en cas d'échange. Et, pour que le client éventuel n'hésitât pas à demander des bons de ville, même sans en avoir l'emploi assuré, on lui ménagea la possibilité de rentrer en possession de ses marks par l'opération inverse, en tenant compte alors de la perte au change. L'autorité allemande dût limiter cette dernière opération — qu'elle faisait à regret — aux seuls billets qui étaient sortis de ses Caisses, pour rendre impossibles les échanges effectués par des militaires obligeants pour le compte de civils.

Il est un point sur lequel l'intérêt particulier des militaires allemands se conciliait avec le but premier des bureaux de change : c'est ainsi que le décret permit à ces bureaux, d'assurer l'échange, contre des bons de ville, des monnaies provenant des divers théâtres d'opération :

monnaies austro-hongroises, russes, puis serbes, turques, bulgares et roumaines, bons de la Caisse de Prêt Polonaise et « Darlehenkassenscheine Ost » (bons de la Caisse de Prêt de l'Est).

Les bureaux de Change furent également chargés par le décret du 19 janvier, de la police de circulation des bons communaux. C'est à eux qu'incombait le soin de retirer de la circulation les bons sales ou déchirés, ou ceux qui n'avaient pas reçu l'approbation officielle. Ces bons étaient acceptés par les bureaux de change auxquels ils étaient présentés, et par eux transmis à la collectivité émettrice intéressée; des mesures étaient prises — incinération, perforation — pour éviter que ces bons ne fussent ultérieurement remis en circulation. Les mêmes dispositions étaient prises pour les bons faux ou suspects, mais elles s'accompagnaient alors d'une enquête en vue de poursuites contre les falsificateurs.

Une quatrième et dernière mission fut confiée au bureau de change par le décret de janvier 1916 : celle de mettre en circulation de la petite monnaie, afin de parer à la pénurie de petites coupures : ils utilisèrent la monnaie divisionnaire française (argent et nickel) mais surtout la monnaie de zinc belge et la monnaie de fer allemande qui bientôt inondèrent le marché. Au début de mars 1916, ils reçurent l'ordre de recueillir la monnaie de nickel allemande, dont la matière première était utile à la fabrication des munitions. Cette mesure fut étendue, au mois d'août suivant, à la monnaie de cuivre et de nickel française.

Les cadres de l'organisation des Bureaux de Change

étaient constitués par un « Service ou Bureau de Change Général », et une « Caisse de Change Générale ».

Leurs attributions étaient définies en ces termes par le décret : « Le Bureau de Change Général conseille et « surveille tous les bureaux de change. Il règle la circulation des bons de ville et de la petite monnaie dans tout « le domaine français occupé, détermine le cours de l'or « et des billets de banque français ainsi que les cours du « change, et les communique aux autres bureaux. » On ajouta en outre à ses attributions l'examen des demandes d'approbation présentées par les différentes collectivités émettrices.

« La Caisse de Change Générale est chargée des « encaissements et des paiements ordonnancés par le « Bureau de Change Général, ou par des décrets spéciaux. » Il convient d'ajouter pour compléter ces indications sommaires, que la Caisse de Change Générale devait servir de caisse centrale, à la fois pour les bureaux de change, et, en ce qui concerne les bons de ville, pour les Caisses d'armée du front Ouest; elle devait centraliser les bons communaux versés aux Caisses d'Armée au titre des taxes et impôts pour les répartir entre les autres caisses et bureaux du domaine occupé; elle centralisait également l'argent allemand et l'or drainés, pour l'acheminer vers la Reichbank.

Installés dans la succursale de la Banque de France de Charleville, le Bureau de Change Général et la Caisse de Change Centrale virent leur service se développer constamment. Leurs rapports avec la Reichbank (drainage de l'or et création de monnaie de fer) avec la Trésorerie Géné-

rale des Armées (échange de monnaie des autres théâtres d'opération), avec la Commission de Contrôle des banques (introduction de monnaie de zinc belge), avec les quartiers-généraux d'Armée (organisation des bureaux de Change) obligèrent le Ministère de la Guerre prussien à renforcer leur composition (Ordonnance du 5 avril 1916) et à les doter d'une autonomie relative.

Ainsi le Service ou Bureau de Change Général comprenait un Conseiller d'Intendance (commandant ou capitaine) et un assesseur (lieutenant) un interprète, deux sous-officiers et deux commis-secrétaires. D'autre part, la Caisse de Change Centrale se composait d'un Trésorier-payeur, un caissier principal, trois aides-caissiers et deux commis.

Au-dessous de ces deux organes principaux, le décret avait prévu la création d'un Bureau de Change Supérieur dans chaque chef-lieu d'armée, et d'un bureau de change ordinaire dans chaque commandature d'étape.

De plus, les Caisses de Change devaient desservir les principales gares, en qualité de succursales des bureaux de change du lieu.

Enfin, des services d'émission chargés des bons communaux (*Ausgabestellen für Stadtscheine*) devaient, en cas de besoin, être annexés aux Caisses d'Armée.

§ III. — *Les Bureaux de Change et la Dépréciation des Bons Communaux*

Au cours de l'année 1915, les marks commencèrent à faire prime sur les bons de ville. Il y avait à cela plusieurs raisons.

Dès les premiers temps de l'occupation, l'Autorité allemande exigea avec la plus grande rigueur que les contributions de guerre et les sommes versées pour l'entretien des troupes, fussent payées en monnaie d'Etat. En présence de la raréfaction, puis de la disparition complète des billets de banque français, et de la rareté de plus en plus flagrante des marks, elle fut cependant contrainte à se relâcher peu à peu de ses exigences, et après avoir commencé à vendre elle-même des marks à certaines villes, elle finit par accepter les paiements en bons communaux mais en leur faisant subir un agio qui varia de 3 % (24 juillet 1915) à 20 %.

D'autre part, les bons communaux n'ayant pas cours en Belgique, ni en Hollande, il en résulta une véritable chasse aux billets de banque français, belges ou allemands, pour le paiement des marchandises et denrées achetées dans ces pays par les « ravitailleurs » qui se livraient à ce fructueux commerce. Cette recherche d'une monnaie d'Etat qui chaque jour devenait plus rare, eut pour conséquence inévitable l'établissement d'un change d'abord très modéré de 2 % payé pour obtenir des billets ou des marks contre des bons communaux. La fermeture de la frontière hollandaise, puis ensuite de la Belgique, ne le fit nullement baisser; bien au contraire, il ne cessa de monter pour atteindre au printemps de 1918, plus de 40 %.

En dehors des achats pour le ravitaillement, une autre cause de la hausse ininterrompue du mark était le paiement des multiples amendes infligées journellement à la population par l'autorité militaire, et exigibles en marks.

Tandis que les offres d'argent allemand aux bureaux

de change étaient presque complètement taries, les demandes (provenant de soldats allemands) ne cessaient d'affluer : elles étaient dix fois supérieures aux rentrées à la fin de 1915. Devant l'impossibilité de les contenter toutes, les bureaux de change durent limiter leurs opérations, et fixer des maxima par jour et par soldat pour les versements de numéraire allemand qu'ils consentaient; la préférence était d'abord accordée à ceux qui montaient en ligne, puis on donnait satisfaction à ceux qui envoyaient chez eux le fruit de leurs économies, et enfin à ceux qui désiraient faire des achats dans les « cantines » et magasins allemands.

Pour parer à la pénurie de marks, la propagande en faveur des bureaux de change fut intensifiée; les soldats furent inondés de tracts dans le genre de celui-ci :

L'IMPORTANCE ET LA SIGNIFICATION DES BUREAUX DE CHANGE

« Non moins dur que le combat avec les armes est le
« combat de l'Economie politique dans la grande lutte des
« peuples. Si nous voulons vaincre, nous ne devons pas,
« nous membres de l'armée, nous dérober aux nécessités
« du combat, mais y prendre part, autant que cela dépend
« de nous.

« Beaucoup de centaines de mille marks peuvent être
« reçus par l'économie politique allemande, si chaque
« membre de l'armée a le soin désormais, dans le terri-
« toire occupé de la France, de ne plus faire de paiements
« en argent allemand à la population française. Des com-
« merçants français, ouvriers, estaminets, coiffeurs, blan-

« chisseuses, reçoivent en argent allemand des sommes
« importantes de militaires allemands, qui ne savent pas
« qu'en agissant ainsi, ils causent un grave préjudice à
« leur patrie. La plus grande partie de l'argent allemand
« qui arrive ainsi entre les mains de la population civile
« française n'est plus remise en circulation, mais conser-
« vée dans les caisses et les coffres. Elle est, par suite,
« pour le temps de la guerre, perdue pour l'économie
« politique allemande, et celle-ci est obligée, en remplace-
« ment des moyens de paiement perdus, de faire imprimer
« d'autres billets de banque, et il faut rassembler d'im-
« portantes quantités d'or pour la couverture du tiers.

« Le dommage sera encore beaucoup plus grand après
« la conclusion de la paix. L'Allemagne sera contrainte
« de racheter à la population française l'argent allemand
« conservé jusque-là et jeté de nouveau sur le marché, et
« de le payer soit avec des marchandises, soit avec de l'or
« dans des conditions défavorables et au préjudice de
« notre « valuta ».

« Le montant des sommes payées par les militaires
« allemands à la population française n'est pas de peu
« d'importance. Si l'on admet que cinq millions de soldats,
« ou de personnes à la suite de l'armée, sont sur le front
« ouest et que chacun de ceux-ci dépense dix pfennigs par
« jour, cette petite somme produit un total de 500.000
« marks par jour ou de 180 millions de marks par an. De
« plus, chaque jour, les poches des Français sont remplies
« plusieurs centaines de fois par un grand nombre de
« militaires allemands.

« Si donc on a à cœur le bien de la patrie, on ne doit

« désormais faire aucun paiement aux habitants du pays
« avec de l'argent allemand ; on doit régler tous ses achats
« avec des bons de ville. On trouve ces bons dans les
« bureaux, les caisses de change, les places d'émission,
« qui ont été installés dans ce but sur tout le front ouest.
« De plus, les membres de l'armée auront l'occasion de
« réaliser un petit bénéfice en changeant de l'argent alle-
« mand contre des bons avec un agio de 6 %. Celui qui
« échange 1 mark en argent allemand reçoit non pas
« 1 fr. 25 mais 1 fr. 30 en bons de ville (7 marks et demi
« seulement au lieu de 8 marks pour avoir 10 francs).
« Les paiements en bons de ville ne peuvent nuire à la
« population française, car les villes ou associations qui
« ont émis ces bons se sont engagées à les rembourser
« après la fin de la guerre.

« Outre la remise des bons de ville les bureaux de
« change font encore l'achat d'or, d'argent et de billets
« de banque français avec un bénéfice important pour
« celui qui les change contre de l'argent allemand ou des
« bons de ville.

« Dans l'intérêt de la patrie, que chaque officier ou
« soldat soutienne donc l'activité des bureaux de change
« et s'arrange pour ne faire de paiements à la population
« française qu'en bons de ville.

« Ne dites pas : « Il ne s'agit que de quelques pfen-
« nigs ! » Les pfennigs de chacun deviennent des marks,
« les pfennigs de l'armée deviennent des millions. »

La prime qu'accordaient les bureaux de change mili-
taires à l'échange de marks contre des bons de ville était
inférieure à celle qui se pratiquait couramment dans la

circulation libre. Elle variait avec les différents marchés : minime dans les petites agglomérations, elle s'élevait dans les grandes villes du Nord et au voisinage de la frontière.

A cette prime, correspondait naturellement une perte au change pour celui qui parvenait à transformer ses bons de villes en marks. Au début, prime et perte au change étaient équivalentes. Mais, par la suite, la perte fut majorée pour décourager les demandes de numéraire allemand. (Cf. p. 117 le tableau des primes et pertes au change pratiquées au cours de l'année 1915).

Malgré les difficultés qui avaient restreint leur activité, les Bureaux de change de la 6^e armée (voir tableau p. 120) ont, de leur fondation au 14 février 1916, reçu 12.850.057 marks 62 et livré 17.138.036 francs 30 en bons de ville. Dans le même temps, ils reçurent 17.143.245 francs 07 en bons de ville et livrèrent 12.614.245 marks 80 en argent allemand.

La perte totale causée par la prime accordée à l'échange de marks se montait à 1.075.464 fr. 19; le gain accusé par l'échange de bons de ville dépréciés était au contraire de 1.100.350 marks 27.

La dépréciation volontaire des bons communaux semblait donc officiellement organisée par les bureaux de change.

Echange de billets communaux contre des marks

Prime (+) et perte au change (—) pratiquées dans les Bureaux
de change de la 6^e Armée, au cours de l'année 1915

1915	Janv.	Févr.	Mars	Avril	Mai	Juin	Juillet	Août	Sept.	Octob.	Nov.	Déc.
Roubaix	+ 0 — 0	+ 0 — 0	+ 0,5 — 0,5	+ 2,5 — 2,5	+ 3 — 3	+ 3 — 4	+ 3 — 4/10	+ 8/9 — 11	+ 10 — 12/13	+ 10 — 13	+ 10 — 13	+ 12 — 15
Valenciennes					+ 3,2 — 4	+ 3,2 — 4	+ 3,2 — 4	+ 4 — 10	+ 4 — 10	+ 5 — 10	+ 6 — 10	+ 6 — 10
St-Amand					+ 0 — 0	+ 0 — 0	+ 3,2 — 5	+ 3,2 — 5	+ 3,2 — 5	+ 6 — 10	+ 6 — 10	+ 6 — 10
Denain					+ 2/4 — 3,75	+ 2/4 — 3,75	+ 2/4 — 2,5	+ 3 — 3	+ 3 — 2	+ 3 — 3	+ 6 — 10	+ 6 — 10
Marchiennes						+ 3 — 3	+ 3 — 3	+ 10 — 10	+ 10 — 10	+ 10 — 10	+ 6 — 10	+ 6 — 10
Seclin							+ 2 — 2	+ 3 — 3	+ 4 — 10	+ 4 — 10	+ 4 — 10	+ 5 — 10
Cambrai								+ 4 — 4	+ 10 — 13	+ 10 — 13	+ 6 — 10	+ 10 — 13
Tourcoing								+ 10 — 13	+ 10 — 13	+ 10 — 13	+ 10 — 13	+ 20 — 20
Douai								+ 4 — 10	+ 4 — 10	+ 4 — 10	+ 4 — 10	+ 4 — 10
Lille								+ 5 — 5	+ 5 — 5	+ 5 — 5	+ 5 — 5	+ 5 — 5

Prime moyenne à partir du 15 Février 16 : 6,5 %.

Perte moyenne à partir du 15 Février 16 : 7,7 %.

**Débit des Bureaux de Change de la 6^e Armée
en bons de Ville et en argent allemand
depuis leur fondation jusqu'au 14 février 1916**

N°	Bureaux de	Date d'ouverture	Débit en Bons de Ville	Perte en résultant	Débit de numéraire allemand	Gains en résultant
			Frs.	Frs.	Marks	Marks
1	Roubaix...	24-11-14	11.686 204 90	703.165 59	8.857.763 23	682.893 67
2	Valenciennes..	27-4-15	1.180.976 20	68.583 87	763.320 24	69.457 36
3	St-Amand...	30-4-15	65.865 42	2.767 71	47.169 48	4.099 64
4	Denain.....	6-5-15	66.610 20	2.354 15	42.312 60	2.631 77
5	Marchiennes..	9-6-15	90.916 15	5.827 95	52.926 65	5.621 82
6	Seclin.....	26-6-15	128.650 52	4.497 60	36.987 63	3.058 »
7	Cambrai.....	1-7-15	448.024 86	19.448 49	305 180 90	17.551 70
8	Tourcoing..	28-7-15	1.328.659 30	177.098 50	882.227 95	129.489 80
9	Douai.....	31-7-15	338.057 90	13.048 10	246.038 30	18.820 95
10	Lille.....	26-8-15	1.804.070 85	78.672 33	1.380.318 82	166.725 56
	Totaux...		17.138.036 30	1.075.464 19	12.614.243 80	1.100.350 27

§ IV. — *Les Bureaux de Change et le Commerce de l'or*

Dans leur désir d'accaparer les monnaies métalliques et les billets de banque français, les Allemands firent tous leurs efforts pour en paralyser la circulation et monopoliser le commerce. C'est le sens qu'il faut attribuer à la proclamation suivante publiée dans le début de l'année 1916 :

« A partir d'aujourd'hui, l'achat et la vente de l'or » et de l'argent français et belges d'un montant quelconque sont strictement interdits.

» L'achat et la vente des billets de banque français » et belges d'un montant supérieur à 150 francs était déjà » sévèrement interdit sur le territoire du gouvernement » de Lille. Cet interdit est changé de façon qu'à l'avenir » le commerce des billets de banque sera interdit complètement; la limite de 150 francs est ainsi abolie.

» Les contrevenants seront passibles d'une amende de

» 300 à 10.000 marks ou d'un emprisonnement de quatre
» semaines à un an, ou des deux pénalités réunies. »

A cette défense d'acheter et de vendre de l'or s'adjoignit l'interdiction formelle d'emporter et d'exporter de l'or.

Les personnes qui obtenaient leur rapatriement en France libre avaient le droit d'emporter des bons communaux pour une valeur illimitée, mais ne pouvaient emporter que 50 francs en argent français, et de l'argent allemand en quantité illimitée, à la condition expresse toutefois que celui-ci fut accompagné d'une attestation d'un bureau de change établissant que cet argent provenait d'un achat fait à ce bureau. Pour l'obtenir, en effet, on était obligé de donner des billets de banque français. Le bureau les échangeait mark contre franc, mais c'était une faveur assez mince puisque, les billets faisant alors une prime considérable sur le mark, il réalisait encore un bénéfice d'au moins 25 %.

Les paiements du territoire occupé à des pays autres que l'Allemagne étaient subordonnés à l'autorisation du G. Q. G., qu'ils dussent être faits directement ou indirectement en espèces, en lettres de change ou en chèques. La demande d'autorisation devait indiquer le motif de l'exportation, l'emploi qui devait être fait de la contre-valeur, et être rédigé suivant le modèle de la page 120.

L'action des bureaux de change s'exerça très activement sur les achats d'or français et étranger et les billets de banque français, qui étaient très « appréciés » sur les places neutres (le change sur Paris était de 104 francs

à la Bourse de Zurich en février 1915). Les achats d'or étaient acheminés sur la « Banque d'Empire » et la « Banque de Dresde ». Ils étaient faits autant que possible à l'aide de bons de ville, d'après les cours communiqués par les banques, que l'on trouvera résumés dans le tableau suivant :

		PRIME DE L'OR	PRIME DES BILLETS DE BANQUE
Juin	1915.....	11 %	8 %
Juillet	—	12 %	8 %
Août	—	10-15 %	5-1 1/2 %
Septembre	—	3 %	2-1 %
Octobre	—	13 %	1-2 3/4 %
Novembre	—	15 %	1 3/4-3 %
Décembre	—	15 %	3-5 %
Janvier	1916....	16 1/2 %	4-12 %
Novembre	1917.....	70 %	40 %
Juin	1918.....	40 %	5 %

D'ailleurs, les bureaux de change affichaient chaque jour à leur porte les primes qu'ils accordaient aux vendeurs d'or et de billets de banque. Nous donnons à titre de curiosité, celles du 1^{er} novembre 1917 :

1-11-17

Bureau de Change Allemand

COURS DU JOUR

Le bureau de change paie :

- 1) Une prime de 6 2/3 % pour la monnaie allemande, soit fr. : 13.333 pour Mks. : 10
 - 2) Une prime de 70 % pour l'or français, soit Mks. : 13.60 pour frs. : 10.
soit frs communaux 18.133.
 - 3) Une prime de 40 % pour les billets de banque, soit Mks 11.20 pour frs. : 10.
soit en billets communaux 14.933.
 - 4) Une prime de 20 % pour l'argent français ou belge (5, 2, 1 fr.)
soit Mks. : 9.60 pour frs. : 10, soit en billets communaux 12.80.
- On accorde un cours plus élevé pour des sommes plus importantes d'or, de billets et d'argent.

En dehors de ces transactions officielles, il se traitait

encore sous le manteau un très grand nombre d'opérations, notamment en ce qui concernait l'or. Des rabatteurs, travaillant soi-disant pour le ravitaillement, offraient des primes énormes qui montaient jusqu'à 150 % et même plus. Le 2 septembre 1918, on a payé 215 et même 260 % de prime pour l'or !

Les opérations sur les billets de banque se ralentirent

ANTRAG DEMANDE

auf Genehmigung von Zahlungen nach dem Auslande
de permission de faire des paiements à l'étranger

den _____ 191
le _____

An die Bankaufsichtsstelle
Au bureau de contrôle des Banques

in
à _____

**Ich litted um Genehmigung zur
Zahlung eines Betrages**

Je demande la permission de payer la somme de

in
à _____

**Die Zahlunh soll erfolgen für
Rechnung von**

Le paiement sera fait sur le compte de

Zu Gunsten von
en faveur de

Und hat den Zweck
et afin que

Die zahlung soll erfolgen durch
Le paiement sera fait par

In der zeit vom
A partir du

bis
jusqu'au

Ich bescheinige hiermit, dass obige Angaben richtig sind.
Je certifie que les faits donnés ci-dessus sont exacts.

considérablement au cours de l'été 1915, quand la Banque de France refusa le remboursement de tous les billets tachés de rouille ou très détériorés. Elle voulait éviter ainsi le remboursement de billets enterrés, retrouvés ou volés par les Allemands, et par eux légalement présentés au remboursement.

Jusqu'au 14 février 1916, les bureaux de change de la 6^e armée réunirent 6.897.450 francs en or et 10.106.510 francs en billets français. Sur cette somme, 6.375.025 francs en or et 9.609.480 francs en billets furent apportés par le seul bureau de Roubaix, ainsi qu'en témoigne le tableau suivant :

Achats d'or et de billets de banque français faits dans le domaine de la 6^e armée jusqu'au 14 février 1916

Bureaux de changes	Achat d'or (en francs)			Achats de billets de Banque (en frs.)		
	Année 1915	Janv. et fév. 1916	Total	Année 1915	Janv. et fév. 1916	Total
Roubaix	5.990.735	384.290	6.375.025	8.615.815	993.665	9.609.480
Valenciennes...	38.660	88.985	127.645	105.970	40.815	146.785
St-Amand	1.720	1.390	3.110	8.740	3.060	11.800
Denain.....	1.310	11.150	12.460	12.660	5.075	17.735
Marchiennes...	1.290	—	1.290	2.910	1.095	4.005
Seclin.....	2.850	2.900	5.750	2.405	2.740	5.145
Cambrai.....	15.410	6.070	21.480	21.295	15.980	37.275
Tourcoing ..	255.090	65.850	320.940	99.525	101.680	201.205
Douai.....	15.840	4.530	20.370	21.810	32.140	53.950
Autres places :						
Hemion-Liétard..	860	—	860	110	—	110
Wervicq.....	200	260	460	—	10	10
Lens.....	50	3.480	3.530	—	—	—
Comines.....	380	—	380	3.125	—	3.125
Carvin.....	100	790	890	—	2.235	2.235
Epinay.....	190	920	1.110	70	10	80
6 ^e D ^{iv} Bavaroise	—	580	580	—	5.590	5.590
Péronne.....	—	1.570	1.570	—	7.980	7.980
Totaux....	6.324.685	572.765	6.897.450	8.894.435	1.212.075	10.106.510

Cependant, malgré la campagne active des bureaux de change, malgré les rabatteurs et les primes payées,

une somme énorme échappa aux Allemands : le Directeur de la Banque de France de Lille parvint seul, durant l'occupation, à ramasser 710.000 francs d'or et 760.000 francs de billets, sans avoir naturellement payé la moindre prime. De plus, à fin juillet 1923, il avait été versé à sa succursale 3.018.000 francs en argent et 2.839.000 francs en or, sommes qui avaient été cachées pendant l'occupation !

TROISIÈME PARTIE

LES ÉMISSIONS TYPIQUES

CHAPITRE VII

UNE ÉMISSION ALLEMANDE : LES BONS DEICHMANN

§ I. — *Le Projet du Major Deichmann*

Les Allemands ne se contentèrent point d'épuiser la région occupée en lui enlevant par les contributions de guerre et les réquisitions toutes ses richesses concrètes, ils tentèrent de lui ravir la richesse abstraite que constituait son crédit. L'exemple le plus probant est le projet d'émission élaboré par le major Deichmann, chef du service financier de la 2^e Armée, et qui consistait essentiellement à donner aux bons de réquisition délivrés par les occupants le caractère de l'argent monnayé.

Nous ne pouvons mieux décrire le mécanisme conçu par le Major Deichmann, qu'en reproduisant la note qui fut par ses soins adressée à « Messieurs les maires des communes françaises ».

« Pour les grosses réquisitions de céréales opérées par les soins des autorités allemandes, on substituera aux bons de réquisition ordinaire qui portaient la totalité de la livraison, ainsi que la totalité de la valeur de cette réquisition, de petits bons en coupures de 100, 50, 20, 10 et 5 francs.

« Pour être valables, ces bons devront porter :

« 1° La signature du chef de service comptable.

« 2° Le cachet de l'inspection des étapes.

« De plus, il est stipulé que la commune qui recevra ces bons devra également y apposer son cachet; il sera ainsi établi de façon incontestable que la livraison représentée par la valeur du bon a bien réellement été fournie par cette commune.

« La délivrance de ces bons fait ressortir les particularités suivantes :

« 1° Les bons sont établis de telle sorte qu'il est presque impossible de les falsifier, le papier portant un filigrane.

« 2° La commune devient ainsi capable de répartir entre les habitants qui ont participé à la réquisition, le montant de la valeur représentée par les bons, ce qui était impossible avec l'ancien système.

« 3° Il ne ressort pour le gouvernement allemand aucun avantage de l'établissement de ces bons, au contraire leur établissement imposera aux employés allemands un travail supplémentaire considérable de comptabilité.

« 4° Par contre, il devient possible pour les Français d'employer entre eux ces bons comme argent monnayé jusqu'au moment où après la guerre les Français régleront leurs comptes. Ceux-ci seront établis par la commission de la paix.

« Ces bons peuvent encore pour les Français répondre

à d'autres besoins et parer à l'absence d'argent monnayé. On peut aussi noter les remarques suivantes :

« Dans les réquisitions de céréales, la commune est seule désignée comme livrant les grains, mais elle peut avec les nouveaux bons donner à chacun de ses habitants qui ont participé à cette fourniture la part de petits bons qui lui est due.

« Si la commune déclare que, six mois après la paix, elle remboursera au pair la valeur totale de ces bons et si un cachet spécial sur les bons fait mention de cet engagement, ces bons deviennent de vrais billets de communes et sont remboursables contre des marchandises.

Avantages :

« 1° Les Français peuvent alors se servir de ces bons comme argent.

« 2° Après la guerre, les communes rassemblent tous leurs bons, et les présentent pour être remboursés par la nation à laquelle ce souci appartiendra.

« 3° En admettant que ces bons ne soient pas intégralement payés, mais subissent une diminution de 15, 20 ou 30 % par exemple, la commune fait supporter à ses habitants la charge de cette perte, mais celle-ci est reportée, non seulement entre ceux qui ont concouru à la fourniture des réquisitions, mais entre tous les habitants de la commune.

« Ainsi seront atteints ceux des habitants qui ont quitté la commune, et ont laissé peser toutes les charges sur

ceux qui sont restés ; ce sont pour la plupart des personnes aisées qui ont le moyen de vivre autre part. »

Ces billets devaient être délivrés aux communes par les soins d'un comité spécial, « das Wirtschaftsausschuss », moyennant cinq centimes par billet, pour une somme équivalente aux réquisitions effectuées sur leur territoire. Si les bons n'étaient pas chiffrés, le tarif suivant, communiqué par le général inspecteur des étapes, permettait de les évaluer :

Pour un cheval.....	1.000 marks
Pour un bœuf.....	500 —
Pour une vache.....	400 —
Pour un veau.....	200 —
Pour un mouton.....	40 —
Pour un cochon.....	80 —
Pour 100 kg. de blé.....	22 —
Pour 100 kg. d'avoine.....	20 —
Pour 100 kg. d'orge.....	17 —
Pour 100 kg. de foin.....	5 —
Pour 100 kg. de paille.....	3 —

§ II. — *Avantages apparents du Projet*

Ce projet était séduisant au premier abord. En effet, devant la pénurie des signes monétaires et les difficultés d'émission sérieuse, il paraissait intéressant de pouvoir utiliser immédiatement la valeur des bons de réquisition qui se trouvaient par la force des choses immobilisée entre les mains de la population civile, jusqu'au moins six mois après la conclusion de la paix.

D'autre part, il devenait facile de répartir immédiatement entre les habitants la valeur des réquisitions globales fournies par les communes.

La base de l'émission consistant en bons de réquisition semblait, en outre, offrir une grande sécurité; on pensait généralement, que le pays vaincu quel qu'il fût, en effectuerait le paiement. Les manquements répétés de l'Allemagne n'ont pas permis de contrôler ces prévisions optimistes.

Sans parler des avantages que paraissait offrir la répartition de la perte éventuelle au remboursement entre ceux qui avaient fui, ces billets donnaient aux titulaires de bons de réquisition, notamment aux agriculteurs, la possibilité de payer leurs ouvriers, et à ceux-ci le moyen de se procurer des vivres.

Mais les avantages des bons Deichmann étaient-ils aussi tangibles que leurs promoteurs voulaient bien le dire ?

L'avantage qu'offrait la création d'une monnaie ayant une base solide, et la possibilité de répartition des bons entre les habitants au cas de réquisitions collectives ou globales, étaient plutôt hypothétiques, la majeure partie, sinon la totalité des bons devant être engloutie par les levées d'impôts, dès leur sortie des presses.

L'argument principal était la répartition de la perte éventuelle au remboursement « entre tous les habitants de la commune, aussi bien ceux qui, étant restés, avaient été soumis aux réquisitions, que ceux qui, étant partis, avaient laissé peser sur leurs concitoyens tout le poids des charges de guerre. » Les détenteurs de bons de réquisi-

tion pouvaient craindre d'être lésés lors du règlement des comptes par un remboursement partiel des bons. Leur échange immédiat contre des bons Deichmann leur ôtait ce souci, le reportant sur la liquidation des billets que leur circulation facile répartissait entre de nombreux porteurs.

L'argument paraissait moins probant lorsqu'on l'étudiait d'un peu plus près : ceux qui avaient fui l'invasion n'échappaient pas, par là même, aux réquisitions avec ou sans bon. Un départ précipité, et la pensée que leur absence serait de courte durée, ne leur avaient fait emporter souvent que le strict nécessaire ; leurs biens restés en pays occupés, que personne ne pouvait soustraire aux fréquentes réquisitions et perquisitions de l'ennemi, subissaient plus que les autres les méfaits de l'occupation. Il n'était donc pas utile de chercher à modifier la répartition du déficit communal.

D'autre part, les réquisitions, étant de la catégorie des dommages de guerre, devaient, aux termes de la loi du 26 décembre 1914, complétée par le règlement d'administration publique du 5 février 1915, être pris en charge par le gouvernement français : c'était suffisant pour supprimer l'utilité de la répartition, et détruire l'argument principal du Major Deichmann.

§ III. — *Inconvénients de l'Emission Deichmann*

On était si peu habitué aux interventions désintéressées de l'autorité allemande qu'il était naturel qu'on se demandât quel but réel elles pouvaient cacher.

Cellè du Major Deichmann avait pour mobile secret de donner aux communes le moyen de répondre par des émissions forcées aux demandes incessantes de contributions de guerre, et de supprimer leur argument principal : « Nous n'avons plus d'argent ! »

Le projet était d'autant moins recommandable qu'il tendait à la valorisation immédiate et illimitée de ressources futures certaines, que leurs titulaires n'avaient aucun intérêt à utiliser immédiatement; contrairement aux intérêts généraux et particuliers, cette réalisation facilitait le prélèvement des contributions de guerre, et par une anomalie curieuse, encourageait l'autorité d'occupation aux réquisitions, qui seules étaient susceptibles d'alimenter le fonds de circulation.

Ainsi que le remarquait un rapport du Comité d'Escompte de la Chambre de Commerce de Cambrai, les bons Deichmann allaient permettre aux Allemands de s'approprier une seconde fois en espèces ce qu'ils s'étaient procuré une première fois en nature par leurs réquisitions. Et l'exemple suivant était donné à l'appui : « L'armée ayant pris un sac de blé à un cultivateur, lui a remis en échange un bon évaluant à 22 francs l'obligation qu'elle, armée, a contractée vis-à-vis de lui, cultivateur. L'armée a ainsi le sac de blé et le cultivateur le bon de réquisition, qui sera soldé en totalité ou partiellement par la nation qui l'a émis, celle-ci se réservant évidemment de reporter éventuellement cette charge sur son adversaire, si elle le vaine. Que permet l'émission des bons Deichmann ? Le cultivateur ou la commune rend à l'armée le bon de réqui-

sition de 22 francs. La commune crée 22 francs de billets qu'elle s'engage à rembourser après la guerre. La commune donne la plupart de ces billets à l'armée sous forme de contributions de guerre. » Tel était le mécanisme du système dépouillé de ses complications.

Ainsi, l'on pouvait reprocher aux bons Deichmann de donner à la population civile le moyen de s'acquitter des contributions de guerre en lui fournissant des moyens de paiement, contrôlés par les Allemands, basés sur les réquisitions que l'occupant avait, dès lors, intérêt à multiplier.

Mais cet inconvénient n'était pas le seul. M. Jourdain, Censeur de la Banque de France de Saint-Quentin, dans une note publiée en 1921, faisait remarquer avec raison que le billet Deichmann consacrait la réquisition et en faisait accepter le chiffre par le réquisitionné. Si, en effet, le cultivateur, ayant reçu en échange de ses chevaux ou de sa récolte, un ordre de réquisition, le conservait par devant lui, il conservait en même temps, avec la preuve de la pression exercée sur lui, le droit à la révision du prix, presque toujours dérisoire, qui lui avait été imposé. Tandis qu'en acceptant de restituer aux Allemands leur titre de réquisition pour recevoir en échange des coupures Deichmann, il admettait par cela même comme bon et définitif le prix fixé et perdait tout droit à une révision.

Autre inconvénient : la réquisition qui constituait jusque-là un titre personnel, facile à contrôler ultérieurement, devenait, comme le bon Deichmann lui-même, impersonnelle : le gage disparaissait en même temps.

Enfin, il était permis de craindre la dépréciation des coupures dont le nombre ne dépendait que de la modération de l'occupant; le volume exagéré de la circulation n'aurait-il pas pour conséquence une forte perte lors du remboursement, d'autant qu'il était à prévoir que les Allemands acquitteraient en bons Deichmann leurs réquisitions ultérieures, en ayant soin d'en conserver le moins possible en leur possession.

§ IV. — *Mise en œuvre et Disparition du Système*

Beaucoup des collègues de Deichmann étaient hostiles à son projet. Les services de « l'Oberste Heeresleitung » (Haute Direction de l'Armée) s'étaient, de même que l'Intendance générale et le G. Q. G., prononcés contre l'adoption des bons Deichmann. De plus, l'Armée-Ober-Kommando de la 2^e Armée s'était, par une ordonnance du 7 novembre 1914, opposé à leur émission.

Deichmann ne se soucia pas de ces résistances et fit émettre ses bons par les soins de la « commission économique de la 2^e Armée » qu'il présidait : quelquefois elle réussit par persuasion, plus souvent par la force. Ainsi, elle voulut, en juillet 1915, obliger les villes de Caudry et Le Cateau à émettre des billets Deichmann. La banque de Cologne, que dirigeait Deichmann avant guerre et qu'il avait chargée de l'émission, semblait tenir beaucoup, en raison sans doute du profit qu'elle en espérait tirer, à ce que des engagements de remboursement fussent endossés par les deux villes en question. Celles-ci s'opposèrent à une telle demande, prétextant qu'elles avaient obtenu de

la Chambre de Commerce de Cambrai de ne manquer d'aucun des bons nécessaires à leurs œuvres sociales, et qu'elles avaient dû en retour s'engager vis-à-vis de ce conseil à ne s'endetter d'aucun autre côté ». Mais le Prince Auguste-Guillaume de Prusse et son officier d'ordonnance intervinrent personnellement pour qu'au moins fut décidée une émission de 500.000 francs. Cela permet de juger quel intérêt Deichmann attachait à son œuvre.

Cependant, l'Intendance Générale lui avait à nouveau manifesté son hostilité par une circulaire du 14 janvier 1915, interdisant aux commandants d'armée « l'émission de bons que la population pouvait considérer comme du papier-monnaie » et leur recommandant même de retirer les bons émis en contravention de ces dispositions pour les échanger contre des bons de réquisition réguliers.

Le major Deichmann charcha alors à obtenir des pouvoirs civils de son pays, l'approbation que lui refusaient les services de l'Armée. Il chargea le Capitaine Kreth, que sa situation de député au Reichstag avait placé à la tête de la Commission Economique de la 1^{re} Armée, de plaider la cause de ses bons auprès des Services Impériaux du Trésor et de l'Intérieur. A la fin de 1915, Deichmann se rendit lui-même en Allemagne, et quitta Berlin avec la promesse des Services Impériaux, que la G. Q. G. serait avisé de leur avis favorable. Il espérait ainsi briser la résistance de l'Intendance Générale. Mais celle-ci maintint son point de vue, en considération des responsabilités que lui faisaient endosser les billets Deichmann, et, et au début de septembre 1915, fit interdire leur émission par une Ordonnance du G. Q. G.

Le retrait en fut même décidé à la fin de l'année 1916, et annoncé par voie d'affiches :

« Les bons de livraison (ressemblant au papier-monnaie) qui ont été émis en coupons de 5, 10, 20, 100 francs et qui portent l'inscription :

Der schein bestätigeine
lieferung der gemeinder
andas deutsche Heer

Ce bon certifie une
livraison par la commune
à l'armée allemande

Deutsche Militardienststelle
L'Autorité Militaire Allemande

Stappen Inspection n° 2

Deutscher
Stempel
Dakum

W. A.
Deichmann
Rittmeister

Cachet de la
commune française

devront être retirés jusqu'au 31 décembre 1916 et échangés au cours de leur valeur nominale contre des bons communaux.

« Les détenteurs de bons en question sont donc invités à les échanger jusqu'au 31 décembre 1916 au plus tard, à la Kommandantur du lieu.

« A partir du 1^{er} Janvier 1917, les bons qui n'auraient pas été échangés seront considérés comme périmés par l'autorité allemande.

« Il est défendu de mettre de pareils bons en circulation comme moyen de paiement et de les offrir en guise de paiement. »

Les communes ignorèrent toujours les divergences de vues notables qui s'étaient manifestées entre les divers organes de commandement allemands, et se demandèrent quel motif avait poussé au retrait des bons Deichmann; elles ne furent cependant pas fâchées de la disparition de ces billets mixtes, allemands et français, qui ne leur avaient jamais inspiré qu'une confiance relative.

CHAPITRE VIII

LES AVANCES AUX PARTICULIERS

Les Caisses de Prêts

Dans notre législation, une émission de bons de monnaie se conçoit si peu en dehors du monopole de la Banque de France qu'il est intéressant de ne pas s'en tenir à des vues théoriques sur la nature et la valeur du papier monnaie, mais, au contraire, d'envisager comment fut réalisée pratiquement l'initiative imprévue des collectivités émettrices.

Nous bornerons notre étude à deux exemples typiques d'émission : celle du Conseil d'Escompte de la Chambre de Commerce de Cambrai est par son importance, par ses qualités sérieuses, le type parfait des *Banques de Prêts*, consentant des avances aux particuliers (et même aux communes dans les premières années de la guerre). Son étude fera l'objet du chapitre VIII.

Les villes, devant l'accroissement rapide de leurs charges, durent souscrire des emprunts dont l'importance les empêchait d'avoir recours aux émissions existantes. Au début, elles s'efforcèrent de donner à leurs émissions des garanties suffisantes (ainsi, la commission des Bons Régionaux Unifiés de Saint-Quentin) mais bientôt, devant les levées d'impôts fréquentes de l'ennemi, elles durent émettre des billets qui n'avaient d'autre couverture que la

solidarité des communes affiliées au *Syndicat de Communes* dont elles faisaient partie.

*Comité d'Escompte de la Chambre de Commerce
de Cambrai*

L'invasion surprit le Nord de la France dans une période de réelle activité industrielle et agricole. En août 1914, d'énormes stocks de marchandises se trouvaient constitués dans toutes les branches de l'industrie, la récolte de blé était abondante, et celle de betterave promettait d'être aussi fructueuse. Brusquement, la mobilisation et le moratorium empêchèrent de satisfaire les énormes besoins résultant de cette situation, en restreignant la circulation monétaire, au moment où son activité s'avérait indispensable.

Avant l'occupation, on avait tenté de parer à ce « resserrement de crédit » par la constitution d'entrepôts fictifs qui eussent permis d'établir sur les marchandises en stocks, des warrants à escompter à la Banque de France avant l'occupation, était rendu difficile par l'impossibilité d'assurer les risques de guerre, devint tout à fait impossible avec l'invasion. A quel établissement d'escompte eût-on pu s'adresser, d'autant que la possession de stocks susceptibles de warrant devenait tout à fait précaire avec les réquisitions qui allaient fondre sur eux ?

En face de la réalité indiscutable des besoins, et à défaut de tout autre moyen de se procurer des fonds, la Chambre de Commerce de Cambrai consentit à assumer

la responsabilité d'une émission; elle était mieux que toute autre personne morale publique qualifiée pour cette opération : l'étendue de son autorité sur tout l'arrondissement lui permettait de faire bénéficier de son initiative de nombreuses communes, qui sans elles eussent eu recours aux émissions locales dont les inconvénients ont déjà été signalés.

D'autre part, aucun doute ne pouvait subsister, ni sur l'honorabilité de ses membres, ni sur sa solvabilité, que sa qualité d'établissement public doublait d'une nouvelle garantie au cas de non-remboursement; lors de l'appurement des comptes le gouvernement ne pouvait se refuser à ordonnancer des impositions servant à combler le déficit, attendu que l'œuvre avait rendu de réels services et que de grandes précautions avaient été prises.

On peut, en quelques mots, résumer le mécanisme de l'émission : les billets étaient fournis aux personnes qui en faisaient la demande contre la remise d'un engagement à 90 jours de la date du traité de paix. Ces billets portaient une mention indiquant que le remboursement en espèces ayant cours serait effectué par la Chambre de Commerce 100 jours après la date du traité de paix. Ainsi, un intervalle de 10 jours était ménagé entre le paiement des engagements par les souscripteurs et le remboursement de la Chambre aux porteurs de billets qui n'avaient pas été emprunteurs.

Afin d'assurer éventuellement la compétence du Tribunal de Commerce et l'exposer aux moindres frais de justice, les engagements des demandeurs reçurent la forme d'une traite, tirée par la Chambre de Commerce et

endossée, en cas de poursuites, par un tiers porteur, simplement en vue du recouvrement :

Cambrai, le

B.P.F.....

« A 90 jours après la signature de la paix, il vous plai-
« ra payer à l'ordre de la Chambre de Commerce de Cam-
« brai, en espèces ayant cours et au siège de cette dernière,
« la somme de..... valeur reçue en billets de
« l'émission de la dite Chambre de Commerce, en date du
« 15 septembre 1914, sans déduction de l'escompte de
« 3 % reçu à la remise des billets et avec l'obligation, si
« l'époque de remboursement était postérieure au 15 mars
« 1915 de payer un escompte supplémentaire de 2 % par
« fraction nouvelle de période de 6 mois non divisible ».

Acceptation du tiré.

Signature du tireur.

Bon pour aval.

Signature.

On le voit, pour sauvegarder les droits des porteurs de billets, lors du remboursement, la Chambre mit deux conditions aux prêts que désirait souscrire le public : l'escompte et la caution.

L'escompte était nécessaire pour couvrir d'abord les frais de fabrication, et en second lieu, les risques de non remboursement qui étaient réels puisqu'on ignorait la durée probable et les conséquences de la guerre. Mais si la nécessité de l'escompte ne pouvait faire de doute, son taux était matière à discussion. Devait-il être fixé uniformément pour toute la durée du prêt ? En logique il le

pouvait puisqu'il n'était pas sujet à être influencé par les causes normales de variation : approche de la limite assignée à l'émission, ou crainte de présentation au remboursement. Mais ce système, s'il avait le mérite de la simplicité offrait par contre l'inconvénient de ne pas proportionner le taux de l'escompte aux risques dont il devait être fonction et qui dépendaient eux-mêmes du volume de l'émission, de la date de remboursement et de la valeur que la durée de la guerre laisserait à la signature des emprunteurs. D'autre part, si le taux de l'escompte devait être assez élevé pour couvrir les risques de l'émission, il ne fallait pas qu'il le fût trop, sinon les personnes dont la solvabilité était suffisamment notoire eussent créé elles-mêmes des billets remboursables après la guerre, laissant au Conseil d'Escompte le monopole des prêts aux emprunteurs les moins solvables.

La Chambre de Commerce se prononça en faveur du taux variant avec la durée de circulation; elle le fixa à 3 % pour les six premiers mois, plus 2 % supplémentaires pour chaque fraction de six mois dans le cas où la date du remboursement serait distante de plus de six mois du jour de l'émission. Ces 3 % étaient retenus au demandeur au moment du versement des billets émis, les 2 % devaient être versés lors du remboursement.

La deuxième garantie exigée était l'engagement solidairement souscrit par trois cautions dont le Conseil d'Escompte se réservait de contrôler la solvabilité. Le système de la garantie personnelle était préféré à celui de la garantie réelle; l'émission ne reposait pas sur un capital souscrit, mais sur la garantie de quatre signa-

tures dont le Conseil voulait toujours reconnaître la solvabilité indiscutable. L'escompte d'effet de commerce n'est-il pas d'ailleurs le mode normal de mise en circulation des billets ? Dans un régime de saine circulation, l'émission est la mobilisation du portefeuille commercial. Il est vrai qu'ici la traite n'avait pour contre-partie aucune opération commerciale; elle était assimilable à une traite de complaisance, que l'emprunteur aurait tiré sur lui-même et aurait endossé à l'ordre du Conseil d'Emission qui la lui escomptait. Mais l'escompte par la Banque de France de billets souscrits par l'Etat n'est-il pas lui aussi une avance déguisée ? Dans le cas qui nous occupe, il s'agissait bien d'un escompte de bon papier, puisque la signature de l'emprunteur et celles des trois avalistes constituaient une sérieuse garantie de remboursement. Rien ne pouvait s'opposer à ce qu'un homme solvable fit des acquisitions en se libérant par une promesse de payer à une date ultérieure. Il était tout aussi légitime que la banque substituât, par l'escompte d'effets portant plusieurs signatures bonnes mais peu ou point connues du public, à un engagement dont les facilités de circulation étaient fortement limitées, un engagement en forme de billets au porteur et payable à terme, d'une transmission facile et générale.

On ne pouvait reprocher l'absence d'encaisse au Conseil d'Emission : une encaisse était impossible, elle était de plus inutile; son rôle est accessoire quand on se trouve en présence d'une émission saine, c'est-à-dire exactement représentée par des effets de commerce; le portefeuille de la Banque d'Emission garantit seul le montant de la cir-

culution, l'encaisse n'intervient qu'en cas de demande imprévue de remboursement.

Cette éventualité n'était pas à craindre avec les bons communaux. Alors qu'une émission a habituellement pour but de mobiliser en titres au porteur une créance à terme, l'émission que nous étudions substituait à une créance à terme un bon de monnaie, payable à terme également, quoique ayant pouvoir libératoire. L'émission n'était qu'une simple substitution du Conseil d'Escompte à l'emprunteur pour faciliter la circulation de sa promesse de payer. Elle pouvait s'analyser en deux opérations bien distinctes : Le Conseil prêtait de l'argent à ceux qui demandaient à bénéficier de son émission et empruntait d'autre part à la généralité du public en lui donnant des billets qui, quoiqu'à terme, avaient force libératoire.

En se substituant aux emprunteurs pour garantir aux porteurs le remboursement de ses billets, le Conseil d'Escompte encourait une responsabilité évidente qui justifiait le paiement d'un escompte, et l'incitait à la modération.

Etait-il nécessaire, pour satisfaire aux obligations de prudence, de limiter l'émission ? Le Conseil d'Escompte ne le crut pas : Un industriel ne pouvait assumer avec sécurité la charge d'une exploitation si la limitation de l'émission l'exposait à manquer de fonds ; de plus, si les garanties offertes étaient sûres, le montant des escomptes encaissés devait être d'autant plus grand que les avances consenties étaient plus élevées. On ne pouvait, cependant, perdre de vue les difficultés toujours possibles lors du remboursement des billets par la Chambre de Commerce, si des défaillances se produisaient dans le paiement des

traites. La Chambre de Commerce prit un sage parti en décidant de ne pas limiter le nombre des billets et « d'apprécier isolément chaque cas, ayant en vue d'opérer toujours avec la plus grande prudence, mais avec la volonté de répondre à toutes les nécessités réelles ». De cette façon, l'émission put se modeler à tous moments sur les besoins du public.

En envisageant son importance dans les différentes catégories de prêts auxquels elle s'était chargée de pourvoir, nous pouvons nous faire une idée de son opportunité et de la sécurité qu'elle offrait.

I. — Prêts aux Communes

De nombreuses villes furent contraintes de recourir à l'émission de la Chambre de Commerce. Les conditions de garanties imposées aux emprunteurs ordinaires leur étaient applicables; c'est ainsi que le Conseil d'Emission exigeait : *a*) La délibération en forme du Conseil Municipal désignant les conseillers présents et absents et la majorité ayant voté l'emprunt demandé; *b*) toutes les fois que cela était possible, caution d'au moins deux notables de la commune.

Le Conseil entendait que toutes les cautions fussent globalement et solidairement responsables des avals déjà donnés ou à donner. Les cautions qui avaient garanti le premier emprunt devaient être demandées pour l'aval des emprunts ultérieurs, mais chacun de ceux-ci devaient, outre celles des emprunts précédents, être avalisés par de nouvelles cautions. Les cautions dont étaient appuyés

les engagements communaux permettaient de compter, sinon sur un règlement complet à l'échéance primitivement fixée de trois mois après la signature de la paix, au moins sur un remboursement assuré dans un délai compatible avec les obligations de l'organe d'émission. En principe, à raison de l'impossibilité d'apprécier avec sécurité le crédit à consentir, toute avance fut refusée aux communes qui émettaient elles-mêmes, sauf si les cautions se trouvaient offrir une sincérité entière et ne se trouvaient point engagées dans les émissions communales.

Les avances aux communes furent également limitées en principe, au moins au début, aux seules sommes indispensables pour leur permettre de se substituer momentanément à l'Etat à seule fin de secourir les familles de mobilisés, les vieillards, les pensionnés du gouvernement, les fonctionnaires, en un mot : d'assurer toutes les œuvres d'assistance sociale.

Devant les menaces de représailles de l'ennemi, le Conseil d'Escompte consentit cependant des prêts à certaines communes pour le paiement des contributions de guerre, pour l'entretien des troupes d'occupation ; il prenait soin d'exiger dans ce cas un état des recettes et des dépenses de la commune débitrice, et une copie de la protestation par elle adressée à l'occupant. De ce fait, les prêts communaux atteignirent vite une grosse importance dans l'émission : de 2.735.292 francs en mars 1915, ils s'élevèrent en avril 1916 à 8.243.229 francs.

Mais les exigences toujours plus grandes des Allemands effrayèrent le Conseil d'Escompte qui, ne voulant pas détourner son œuvre du but qu'il s'était assigné, pro-

posa la création d'un Syndicat de Communes, étudié au chapitre suivant.

Cela explique que le montant des prêts communaux se soit, à partir de mai 1916, fixé à 8 millions environ, représentant 50 % du montant total des opérations. Ce pourcentage élevé justifie la vigilance avec laquelle le Conseil d'Escompte vérifiait l'objet des demandes de prêts, examinait les états de recettes et dépenses des communes et contrôlait la solvabilité des cautions.

Ainsi que nous le verrons plus loin, toutes ces garanties disparurent au moment même où elles étaient le plus nécessaires, c'est-à-dire au moment où, sous la pression des Allemands et des événements, le Syndicat de Communes se trouvait dans l'obligation d'augmenter le volume de l'émission.

II. — Prêts aux Industriels

L'état d'inaction forcée dans laquelle se trouva l'industrie donna peu d'importance à cette catégorie de prêts. Les avances que les industriels demandaient ne servaient pas, sauf dans quelques fabriques de sucre, à assurer les besoins de la fabrication; les emprunteurs les utilisaient pour leurs propres besoins, pour l'entretien de leur matériel et pour les allocations distribuées à leur personnel. La fermeture progressive et bientôt complète de toutes les usines devait laisser stationnaire l'importance de ces prêts et même provoquer des remboursements excédant l'importance des nouvelles avances consenties.

C'est ainsi que les prêts aux industriels, qui s'éle-

vaient en mars 1915 à la somme de	915.875	Fr.
descendaient successivement en avril 1916 à	885.925	»
en avril 1917 à.....	745.125	»
en février 1918 à.....	648.250	»

Le Conseil d'Emission ne pouvait que se réjouir de cet état de chose, car les garanties offertes par les industriels diminuaient malheureusement avec la prolongation de la guerre et la généralisation des enlèvements de marchandises et de matériel. Heureusement la promesse de concours financier de l'Etat français, la valeur des signatures données, réhaussaient la valeur de ces garanties si compromises par l'amoncellement des ruines,

III. — Prêts aux Particuliers

Il s'agissait de prêts de consommation à des propriétaires ne possédant pas de valeurs mobilières, mais présentant cependant une surface suffisante. L'aléa que présente toujours un prêt à long terme se trouvait encore augmenté par suite de la situation incertaine que créaient l'invasion et les risques de guerre.

Le Conseil d'Emission, soucieux de conserver la confiance des porteurs de billets, fut très sévère dans l'acceptation des cautions. D'autre part, il ne consentit que des prêts modiques correspondant aux seuls besoins de consommation et rendant impossible les opérations spéculatives.

Ainsi, le montant des prêts s'éleva successivement :

En mars 1915 à	522.305	Fr.
En avril 1916 à	1.513.840	»

En avril 1917 à	1.846.940 »
En février 1918 à	1.836.590 »

après avoir dépassé 2 millions dans le courant de l'année 1917.

La garantie accessoire mais sérieuse des deux cautions était suffisante, surtout si l'on considérait la diversité des prêts et la modicité de chacun d'eux : le nombre des emprunteurs s'élevait à 1400 en 1918 ; si l'on en exceptait quelques-uns à qui une solvabilité incontestable avait permis d'emprunter des sommes très élevées, la moyenne des avances consenties ne dépassait pas 1.000 francs.

De cette façon, on conservait toute leur valeur aux promesses de remboursement et aux bons de monnaie dont elles étaient la couverture.

IV. — *Prêts sur Titres*

Le Conseil d'Escompte de la Chambre de Commerce de Cambrai consentit des prêts sur titres, sans cependant abandonner son système de caution personnelle ; voulant mériter la réputation d'émission sérieuse qu'on lui attribuait unanimement, il exigea que les titres garantissant les prêts fussent déposés dans les coffres de la Banque de France après rédaction d'une formule de nantissement. Pour porter au maximum les chances de remboursement, il ne consentait d'avance que pour une valeur égale à la moitié de celle des titres déposés, d'après leur dernier cours en bourse. De plus pour se couvrir d'une diminution imprévue et anormale des titres, il continuait à exiger la garantie des deux cautions réglementaires.

D'ailleurs, il décida de suspendre les prêts sur titre quand il constata, en 1917, les tentatives d'ingérence de la Commission Allemande de Contrôle de Banque. Cette commission prétendant considérer le Conseil d'Emission comme une banque (1) avait exigé la remise de renseignements sur la nature, la valeur des titres, et celle des prêts que leur dépôt garantissait.

De ce fait, cette catégorie de prêts n'atteignit jamais une très grosse importance : en mars 1915, 226 emprunteurs se répartissaient la somme de 112.814 francs — soit une moyenne de 500 francs par prêt —. En février 1918, les avances s'élevaient à 835.215 francs, après avoir atteint 905.085 francs pour 769 emprunteurs. La modicité de la moyenne des prêts (1.100 francs environ) laissait espérer un remboursement facile et rapide, et ne pouvait par conséquent nuire à la valeur des billets.

V. — *Prêts aux Associations diverses*

Les associations bénéficiaires de cette catégorie de prêts furent : les bureaux de bienfaisance, les caisses d'épargne locales, les associations syndicales ouvrières, les sociétés de secours mutuels. Les avances qui leur furent faites — 240.000 francs en février 1918 — étaient de véritables avances sur titre, garanties par des dépôts : de

(1) La prétention de considérer la Chambre de Commerce comme une banque de dépôt n'était nullement justifiée : la Chambre de Commerce ne percevait en effet aucun droit de garde pour les titres qui lui étaient confiés ; elle ne possédait aucun capital et aurait donc été dans l'impossibilité de rembourser la perte des titres qui ne lui avaient été confiés qu'à titre de simple garantie en remplacement de cautions.

titres, de récépissés de titres, de livrets de comptes courants à la Caisse des Dépôts et Consignations.

Il ne pouvait donc y avoir de doute sur la sécurité de tels prêts, et la valeur des billets qui les représentaient.

VI. — Prêts sur Dépôts de Livrets de Caisse d'Epargne

Des avances pouvaient être facilement et sans risques consenties aux titulaires de livrets de caisse d'épargne (postales ou locales) pourvu que leurs livrets fussent déposés en nantissement dans les caisses du Conseil d'Emission. La formule de délégation que remplissaient les emprunteurs subrogeait le Conseil d'Emission dans leurs droits au remboursement, jusqu'à concurrence du prêt consenti.

L'Etat avait prévu au début de la guerre un remboursement de 50 francs par mois aux titulaires de livret de Caisse d'Epargne; quoique le remboursement, déjà assuré par le dépôt du livret et la formule de délégation, fût en outre garanti pas deux cautions, le Conseil d'Emission s'efforça de ne jamais dépasser, ni même atteindre, ce maximum mensuel. Aussi à aucun moment, il ne douta du remboursement des 900.000 francs qu'atteignait presque cette catégorie de prêts.

VII. — Prêts sur Immeubles

Le Conseil d'Escompte avait accepté de consentir aux petits propriétaires des avances proportionnées à la valeur du terrain de leurs immeubles, sans exiger l'engagement accessoire de cautions. Elles devaient être rempla-

cées par le dépôt des titres de propriété et une délégation des loyers avec notification aux locataires. Il avait, toutefois, été décidé que cette dernière mesure, en raison de son caractère assez vexatoire, serait appliquée dans un esprit libéral, et que, lorsqu'on se trouvait en présence de propriétaires connus et honnêtes, on pourrait se contenter de formalités moindres, tels qu'un engagement d'honneur de ne pas hypothéquer l'immeuble et de rembourser sur le règlement des premiers loyers.

On pouvait légitimement se demander si les loyers seraient recouvrables après la guerre, et même quelle valeur auraient les immeubles après la libération — autrement dit, si les billets émis en vue de tels prêts étaient suffisamment couverts. Mais le Conseil n'eût pas à se poser cette question, car aucune demande de prêts sur immeubles ne lui fut formulée.

VIII. — *Prêts sur Bons de Réquisition*

Cette catégorie de prêts est citée pour mémoire, car, pas davantage que la précédente, elle n'eût d'application pratique. Elle fut suggérée par les Allemands qui désiraient faciliter aux porteurs de bons de réquisition la mobilisation de leurs créances.

Il ne s'agissait pas d'échange de certificats de réquisition contre des bons de monnaie, comme dans le système Deichmann, mais simplement le nantissement de ces certificats pour obtenir des avances.

Pour ne pas opposer à la suggestion allemande une fin de non-recevoir formelle, qui eût été dangereuse et sans

doute inutile, le Conseil accepta ce mode de prêt sur gage, mais en continuant à exiger la signature de deux cautions et en adoptant entre le prêt et la valeur du gage le pourcentage maximum de 40 % fixé par l'autorité allemande. On aboutissait donc pratiquement à augmenter les garanties de remboursement, et, cela explique que l'avance sur bons de réquisition telle qu'elle était acceptée par le Conseil d'Escompte n'ait pas obtenu la faveur du public.

IX. — *Prêts sur Traitements et Pensions*

Les bénéficiaires de ces avances appartenaient à deux groupes distincts : fonctionnaires de l'Etat, agents de la Compagnie du Nord.

Quoique ce ne fût pas son but principal, la Chambre de Commerce jugea nécessaire de s'intéresser aux titulaires de pensions; par suite de l'invasion, ils ne pouvaient toucher les allocations qui leur permettaient de vivre en temps normal. La créance, née d'avances sur leurs titres de pension, était assurée du remboursement puisqu'elle reposait indirectement sur le crédit de l'Etat et était garantie par le dépôt des titres de pension (et certificat de vie) et d'une formule de délégation. Le Conseil d'Escompte crut bon, pour augmenter la certitude du remboursement, de continuer à exiger les deux cautions solidairement responsables et de ne consentir d'avances que jusqu'à concurrence des 2/3 du montant non touché de ces pensions.

La même faveur fut — pour les mêmes raisons — accordée aux femmes de sous-officiers en service et aux fonc-

tionnaires actifs : agents des postes, télégraphes et téléphones, des ponts-et-chaussées. Mais, pour ceux-ci, l'incertitude du paiement ultérieur par l'Etat obligeait à de grandes précautions; la quotité des avances fut fixée à 50 % du traitement pour les agents qui n'étaient pas en service, et $\frac{2}{3}$ pour ceux qui remplissaient leurs fonctions, sous réserve des garanties habituellement exigées.

Le second groupe de bénéficiaires de cette catégorie de prêts étaient les agents de la Compagnie du Nord. Le Conseil d'Escompte, faisant une gestion d'affaires qui ne pouvait qu'être ratifiée ultérieurement par la Compagnie, leur consentit des avances jusqu'à concurrence de la moitié de leur traitement. Le Conseil était partagé entre le désir de préserver les agents ou leurs familles des besoins les plus immédiats, et le souci de ne pas engager outre mesure sa responsabilité; il pouvait craindre que la Compagnie du Nord, qui n'aurait pu, après un an de guerre, que lui être obligée de lui avoir conservé des agents pour la reprise de l'exploitation, ne vint en raison de la longueur des hostilités et du chiffre croissant du montant à rembourser, à le trouver trop généreux. Il crut bon de s'adjoindre un comité spécial, composé de chefs de service de la Compagnie, qui le renseignait sur la légitimité et l'importance des prêts à consentir.

Ces avances sur traitements et pensions, ainsi que celles sur dépôts de livrets de Caisse d'Epargne, bénéficièrent du taux de faveur de 1 %. Les risques de non-remboursement étaient en effet très réduits et ne pouvaient provenir que d'erreurs matérielles; la situation de l'émission et le montant des réserves permettaient, d'autre part,

cette faveur à des emprunteurs souffrant particulièrement de la cherté de la vie et pour lesquels la moindre économie était précieuse.

Voici, à titre de renseignement, l'importance de cette catégorie d'avances :

En mai 1915.....	386.478 Fr. 10
En avril 1916.....	1.984.718 » 55
En avril 1917.....	3.490.898 » 55
Au début de 1918.....	4.151.397 » 15

Se répartissant ainsi :

A) FONCTIONNAIRES

1. — 61 femmes d'officiers et sous-officiers; moyenne 800 fr.	49.143 Fr.
2. — 160 instituteurs et institutrices moyenne 1.500 fr...	244.978 »
3. — 170 agents des Ponts - et Chaussées; moyenne 950 francs	162.710 » 60
4. — 203 agents des Postes, Télég. et Télép. ; moyenne 1.250 francs.	255.890 »
5. — 84 fonctionnaires divers..	122.025 »

B) PENSIONS

6. — 934 pensionnés de l'Etat titulaires de rentes viagères (accidents du travail, retraites pour la vieillesse).	919.558 » 50
--	--------------

7. —	97 pensionnés de département et de grandes administrations; moyenne	1.650 francs.....	165.080	»	25
8. —	326 pensionnés de la C ^{ie} du Nord moyenne 1.370 fr.		446.518	»	70

C) AGENTS DE LA C^{ie} DU NORD

9. —	1.204 agents du Nord; moyen- ne 1.750 fr.....	1.786.393	»	40
	3.049 emp. pour la somme de	4.451.397	Fr.	15

X. — *Prêts aux Mariniers*

Les prêts de cette catégorie étaient les plus aléatoires. En aidant les marinières, immobilisés avec leurs bateaux dans des communes auxquelles ils étaient étrangers, le Conseil d'Escompte ne se faisait pas d'illusion sur le remboursement de quelques-unes de ces avances. Mais il savait pouvoir consacrer aux risques de non-remboursement une partie des bénéfices résultant du prélèvement de l'escompte.

Autant que possible, les avances, garanties d'ailleurs par les cautions habituelles, furent consenties contre dépôt de la lettre de voiture ou contre remise en nantissement de titres de société de remorquage.

A part cette catégorie d'avances — 40.000 francs à peine — qui offraient quelques risques de non-rembour-

sement, on a pu constater quelle base sérieuse le Conseil avait su imposer et garder à son émission. Il ne faut pas chercher ailleurs la raison de la faveur avec laquelle elle fut accueillie et de la confiance avec laquelle étaient partout reçus ses billets.

CHAPITRE IX

LES AVANCES AUX VILLES

Les Syndicats de Communes

En créant son émission, la Chambre de Commerce de Cambrai avait principalement en vue les difficultés financières dans lesquelles se débattaient les particuliers. Mais la situation des villes n'était pas plus brillante. Alors que leurs ressources étaient supprimées, par suite de l'évacuation précipitée des caisses publiques (et privées), et de la difficulté de lever des taxes et impôts, leurs charges se trouvaient par contre notablement accrues. Outre leurs dépenses normales, leur budget devait supporter pour le compte de l'Etat, les charges d'assistance que les lois récentes avaient multipliées, et le paiement des allocations aux familles de mobilisés.

L'emprunt, on l'a dit, était impossible, la seule ressource était l'émission qui cachait sous une forme peu onéreuse, un large emprunt à la circulation générale. Les Allemands avaient tenté d'obliger les grandes villes émettrices à consentir des prêts aux petites communes, pour éviter à celles-ci le danger des émissions locales déjà trop nombreuses. Mais les grandes villes se souciaient peu

de se solidariser avec des communes dont le budget était déjà fortement obéré. Il ne restait aux villages et villes de moyenne importance que la ressource de se grouper par région pour former des collectivités émettrices autonomes.

Les levées d'impôts par l'autorité d'occupation vinrent accroître encore les charges des villes et le volume des émissions. De telles sommes avaient été mises en circulation que les particuliers qui avaient besoin de bons de monnaie, en trouvaient à emprunter auprès de leurs concitoyens. Si la presse à billets continuait à fonctionner, c'était pour assurer le paiement des dettes que l'occupant imposait à l'Etat français par l'intermédiaire des communes. Les billets, émis sans couverture, étaient imprimés pour être remis directement à l'autorité militaire.

En résumé, la plupart des émissions, créées en faveur des villes, eurent pour but à l'origine de subvenir aux besoins normaux d'assistance; quoique importantes, elles étaient suffisamment mesurées pour qu'un gage certain les garantît : cautions ou certificats de réquisitions.

Mais, en imposant les villes pour le compte de l'Etat, les Allemands changèrent le but et le caractère des émissions. En même temps qu'il devenait billet d'Etat, le bon de monnaie perdait tout gage spécial pour ne conserver qu'une garantie aussi incertaine que générale. C'est le processus que nous allons constater dans les deux exemples qui font l'objet du présent chapitre.

§ I. — *Bons régionaux unifiés de la région de Saint-Quentin*

Les Allemands ayant, lors de leur entrée à Saint-Quentin, le 28 août 1914, saisi l'encaisse de la Recette Muni-

cipale, celle-ci cessa de fonctionner, et pour subvenir à toutes les charges qui lui incombait, le Conseil Municipal autorisa l'émission de « bons municipaux ». En mars 1915, l'autorité allemande consentit à accepter ces bons, à condition qu'ils fussent garantis par des titres qui seraient déposés dans une banque étrangère.

On décida alors de créer un type de « Bons de Guerre » d'un montant de 8 millions, qui seraient garantis par un dépôt de titres devant représenter une valeur de 4 millions, au cours de la Bourse de Paris, au début d'août 1914. Les Allemands déclarèrent que cette garantie n'avait d'autre but que d'assurer, après la paix, le remboursement de ces bons, et pour le cas seulement, où la ville de Saint-Quentin ne serait pas en état d'effectuer elle-même le remboursement.

Les Saint-Quentinois répondirent avec empressement à l'appel de la municipalité, et, en trois jours, 191 porteurs remirent 8.298 titres valant 4.439.532 francs au cours du jour, et 6 millions 1/2 au cours du mois d'août 1914.

Ces titres devaient être déposés en Hollande à la Rotterdam Vereenigde Bank; les Allemands offrirent de se charger du transport, mais la municipalité, se méfiant à bon droit, refusa d'accepter cette proposition, et les titres expédiés à Rotterdam sous la surveillance d'un habitant de Saint-Quentin, furent vérifiés et pris en charge par la Banque Hollandaise.

En fait, cette émission de huit millions de Bons fut loin de suffire aux besoins de la Municipalité. Pour celles

qui suivirent, les Allemands n'exigèrent plus aucun dépôt nouveau.

A la conclusion de la paix, les titres furent ramenés en France par la valise diplomatique après paiement des droits de garde qui s'élevaient à près de 150.000 francs. Les coupons avaient été encaissés par les soins de la Rotterdamschebank.

Au mois d'août 1915, se créa, après l'échec des bons Deichmann, la Commission des Bons Régionaux Unifiés. Ce n'était pas une banque d'émission prêtant aux communes, mais un simple comité de contrôle exerçant son autorité sur toutes les communes de la 2^e Armée Allemande (région de Saint-Quentin) qui demandaient à bénéficier de son initiative : 132 communes lui avaient confié au 1^{er} janvier 1916 le contrôle de leurs émissions. La Commission mettait des billets en circulation pour le compte des villes, qui seules s'engageaient à rembourser en monnaies ayant cours un an à partir de la conclusion de la paix. Les Allemands que leurs levées d'impôts intéressaient à la valeur des bons émis, avaient fortement insisté en faveur de la solidarité des communes débitrices; mais, nous savons quelles objections elle soulevait.

La Commission, quoique ne garantissant pas le remboursement des bons, jouait cependant un rôle actif : elle contrôlait l'utilité et l'importance des émissions que les communes faisaient sous leur seule responsabilité. De plus, pour assurer du remboursement les porteurs de billets, elle s'était en quelque sorte constituée leur mandataire. En cette qualité, elle vérifiait si les qualités de fond

et de forme qui donnaient à l'émission toute sa valeur, avaient été remplies; elle détenait, d'autre part, le gage affecté au remboursement ultérieur en saine monnaie. La commission qui assurait le travail matériel de l'émission, ne pouvait imprimer de bons pour les particuliers; ceux-ci devaient participer à l'émission que faisait leur commune « dans une proportion à déterminer selon l'importance de leurs besoins », et que résumait un « état de répartition » dressé dans chaque mairie. Dans le chiffre des bons émis, un quart était réservé pour les dépenses générales de la commune, à la condition expresse qu'il ne pourrait servir au paiement d'emprunts contractés par la commune depuis le début de la guerre.

Contrairement à l'émission de la Chambre de Commerce de Cambrai, celle des communes affiliées à la Commission des Bons Régionaux Unifiés, était limitée. La quantité nécessaire et suffisante de bons à émettre fut fixée à quatre fois le montant du budget ordinaire de chaque commune. Une commune ayant un budget de 15.000 francs pouvait de droit être autorisée à émettre 60.000 francs de bons. Cette limite normale fut obligatoirement portée, à la demande des Allemands, à huit fois le budget communal ordinaire.

Il y avait dans le fait de la limitation une première garantie; la Commission des Bons Régionaux Unifiés l'estima à juste titre insuffisante, et exigea en outre un gage certain et indiscutable, identique pour toutes les communes : le dépôt de bons Deichmann ou de certificats de réquisition représentant le double de la valeur de l'émission. Non seulement les bons de réquisition ne furent ac-

ceptés que pour la moitié de leur valeur nominale, mais la Commission décida de ne s'arrêter en principe et en dehors de réquisitions régulières de récoltes et de bestiaux, qu'aux réquisitions de matières premières, et de ne tenir compte dans les produits ouvrés que de la quantité de matière première, ou de la valeur marchande qu'ils représentaient. Le gage avait une valeur incontestable, puisqu'il résidait dans l'engagement d'honneur de la nation française de « ne pas laisser impayée la carte des réquisitions subies par les départements occupés ».

Une garantie accessoire résultait du vote obligatoire par la commune débitrice, de la quotité de centimes additionnels nécessaires au remboursement de l'émission. Pour certaines communes, ce vote ne signifiait pas grand chose, mais ce n'était là qu'une garantie subsidiaire, la base réelle du crédit fait à la commune étant le certificat de réquisition.

Les exigences de l'ennemi obligèrent bientôt la Commission à abandonner les règles si sérieuses qu'elle avait su s'imposer : dès la mise en œuvre du système, les Allemands insistèrent pour que fût relevé le taux-limite de l'émission. De cette façon, prétextaient-ils, le G. Q. G. allemand pouvait donner en une seule fois son approbation à des émissions qui nécessitaient des autorisations répétées. Ils affirmèrent formellement cette thèse inflationniste en imposant en juillet 1916 une nouvelle contribution de guerre. L'ensemble des communes affiliées à la Commission des Bons Régionaux Unifiés se trouvait imposé pour sept millions et demi. L'émission d'une telle somme ne pouvait être couverte par les garanties ordinaires; un

dépôt de nouveaux certificats de réquisition pour une valeur de 15 millions était matériellement impossible, et cependant la Commission ne pouvait se résoudre à faire circuler des bons non garantis, sous le même titre que d'autres ayant comme répondant un gage certain. Les premiers bons étaient sérieusement garantis, c'était les déprécier que de leur faire partager leur gage avec d'autres bons émis sans couverture. Aussi la Commission décida-t-elle que si les communes émettaient des bons pour le paiement de la nouvelle contribution de guerre, elles devaient le faire en dehors de la Commission Régionale et sous une autre forme que celle des Bons Unifiés. Mais, l'Administration d'Etape lui ordonna aussitôt « de modifier immédiatement les principes de l'émission des Bons Régionaux Unifiés, d'une façon correspondant au besoin des communes, et particulièrement au montant de la charge qui incombait à chaque commune pour les besoins de l'armée allemande et les frais d'administration du pays ».

Cette mise en demeure tendait à transformer le caractère de la Commission, qui s'était donnée pour mission de satisfaire les besoins intérieurs des communes, et non de faciliter les prélèvements de l'ennemi. Par leur intransigeance, les Allemands rendaient impossible l'existence de la Commission des Bons Régionaux Unifiés, en nécessitant la modification de ses statuts et la démission des fonctionnaires français (sous-préfet, receveur des finances) qui avaient jusqu'alors présidé à ses destinées, mais ne pouvaient selon leur expression « exercer au profit de l'Etat allemand les fonctions et l'autorité qu'ils ne tenaient que du gouvernement français ».

La démission de la Commission ne modifia en rien l'attitude des Allemands qui, tenant à voir rentrer dans leurs caisses le produit des impôts, appuyèrent leurs réclamations de menaces. Les maires, par crainte de représailles, insistèrent fortement pour que la Commission continuât à les faire bénéficier de ses bons offices. Elle ne put faire autrement : peut-on résister à un envahisseur qui possède tous les moyens de coercition et n'hésite pas à en user ?

Les émissions qui furent décidées à partir de ce moment n'offrent qu'un intérêt relatif, car elles n'observent aucune des règles qu'inspire une sage politique financière : illimitées (comme les besoins allemands qu'elles avaient pour unique raison de satisfaire), les bons qu'elles créèrent n'avaient d'autre garantie que la solvabilité des communes, représentées par une délibération du Conseil Municipal. Les bons de monnaie ne conservèrent une valeur sensiblement égale à leur valeur nominale que grâce au régime d'économie fermée que maintenaient étroitement l'invasion et le blocus.

Le nouveau Bon Régional ne conserva pas le titre d'unifié puisque l'unité de gage n'existait plus. Il fut dénommé « Bon des Régions de Saint-Quentin et de Guise », et fut revêtu de la promesse de remboursement au porteur un an après la conclusion de la paix. Les Allemands, dans leur tendance tenace à imposer la solidarité des communes débitrices, refusèrent de laisser imprimer, comme pour le bon précédent, le nom de la commune pour le compte de laquelle était créé le billet ; mais on réserva dans la composition un cadre, dans lequel on tamponna le nom de

chaque commune, avant de lui remettre les bons imprimés sur sa demande.

La Commission n'eut dès lors d'autre but que d'assurer la partie matérielle de l'émission et le contrôle des bons émis. Elle ne pouvait plus se reconnaître le droit de contrôler et d'homologuer les demandes communales : celles-ci dépendaient « exclusivement » des impositions allemandes, et nécessitaient des émissions à intervalles réguliers, dont le montant s'éleva à 27 millions. Si l'on ajoute à cette somme les 10 millions de bons émis au début contre le dépôt de certificats de réquisitions, on atteint le total de 37 millions environ pour cette seule émission régionale. Il ne pouvait en être autrement sous le régime de contrainte instauré par l'autorité d'occupation.

§ II. — *Syndicat de Communes de la Région de Cambrai*

Le Syndicat des Communes de la Région de Cambrai a lui aussi pour origine les contributions de guerre et les amendes imposées par l'autorité ennemie.

L'histoire de sa formation nous permet de vérifier une fois de plus l'enchaînement habituel des faits : à l'origine, émission sérieusement couverte pour subvenir aux charges ordinaires des villes, et refus du Conseil d'Emission de favoriser les prélèvements de l'occupant; puis, intervention ennemie, menaces aboutissant finalement à l'émission de billets, sans gage certain, par l'ensemble des communes réunies en Commission ou Syndicat de Communes.

Les prêts consentis aux communes par le Conseil d'Escompte de Cambrai s'élevait à 8 millions quand, au cours du mois de mars 1916, l'ennemi infligea une nouvelle con-

tribution de guerre. Le Conseil se demanda alors s'il était en droit d'étendre l'émission.

Ne devait-il pas veiller à conserver aux billets émis la valeur qui leur était accordée par le public ? Ne fallait-il pas, d'autre part, sauvegarder les intérêts des cautions qui avaient avalisé les emprunts antérieurs des communes ? Les cautions ignoraient quand elles s'étaient engagées antérieurement, combien lourdes deviendraient leurs charges, et combien s'obérerait le crédit des villes. Il était équitable que la charge des emprunts, en cas de défaillance des communes, ne fût pas seulement supportée par la minorité d'habitants ayant donné leur aval.

Enfin, le Conseil d'Emission estimait que si les circonstances ne lui permettaient pas le remboursement des billets dans le délai de trois mois spécifié, il obtiendrait d'autant plus facilement le concours du gouvernement, qu'il pourrait justifier que l'émission n'avait pas servi aux besoins des troupes et de l'administration ennemies.

Cependant, l'autorité occupante désireuse de voir l'argent affluer dans ses caisses, multipliait les menaces. Son action s'était tellement étendue jusque dans les moindres communes, ses inquisitions avaient pris un tel développement, qu'aucun obstacle ne pouvait plus lui être opposé et la nécessité d'une nouvelle émission était évidente. Mais les émissions que les communes allaient se trouver réduites à faire à l'avenir, devant le refus du Conseil d'Escompte, devaient affaiblir les garanties des prêts déjà accordés par celui-ci, et nuire du même coup au crédit général.

C'est ce qui décida le Conseil d'Escompte de la

Chambre de Commerce à donner son patronage à la création d'un groupement constitué en mai 1916, et qui prit le titre de « Syndicat de Communes de la Région de Cambrai pour l'émission de bons de monnaie garantis par la responsabilité des communes adhérentes ». L'étude en est intéressante, car chaque région en arriva à posséder un syndicat de communes, dont l'organisation était identique à celle que nous allons rapidement décrire.

Il apparaissait comme à peu près certain que l'Etat reconnaîtrait l'existence de ces syndicats, et admettrait la validité de leurs emprunts. Cette reconnaissance était du plus haut intérêt, puisque la majeure partie des dépenses faites par les communes, paiement de contributions de guerre, d'allocations, de secours, étaient effectuées par elles pour le compte de l'Etat. La solvabilité du groupement reposait indirectement sur le crédit de la nation entière, et c'était heureux, car le syndicat n'offrait pas d'autre garantie de remboursement que cette responsabilité des communes adhérentes, et c'était en somme l'ensemble des communes qui prêtait à chacune d'elles.

L'émission ne fut plus faite au nom de la Chambre de Commerce de Cambrai; toutefois pour rester autant que possible dans les formes légales, le syndicat de communes fut constitué et administré conformément aux articles 171 et suivants de la loi du 5 avril 1884, lesquels stipulent notamment que le comité administratif du Syndicat est composé de deux délégués élus par chaque Conseil Municipal; que le dit comité se réunit chaque année en deux sessions ordinaires, qu'il peut choisir, soit parmi ses

membres, soit en dehors, d'abord une Commission de Surveillance, et ensuite un ou deux gérants.

Aussi, sans heurter la légalité, la gérance put se composer de membres du Conseil d'Escompte de la Chambre de Commerce de Cambrai : elle examinait les demandes, et avait toute qualité pour les admettre, les réduire ou les rejeter ; elle rendait compte à la Commission de Surveillance.

La part de solidarité incombant à chaque commune était proportionnelle au montant des prêts qui lui avaient été consentis.

Chaque commune était tenue de rembourser en espèces ou en bons de syndicat, à la Caisse Syndicale dans les cinq mois après la signature de la paix, le total des prêts reçus par elle, ainsi que la part qui pouvait éventuellement lui incomber, par suite de la garantie solidaire, dans tout déficit de la caisse syndicale. Le montant total des émissions n'était pas limité (la 1^{re} autorisation demandée fut fixée à 10 millions).

La Gérance et la Commission de Surveillance décidaient des mesures à prendre à l'égard des communes dont les demandes paraissaient excessives ou injustifiées. Mais pouvaient-elles l'être, puisqu'elles étaient nécessitées par les levées d'impôts de l'ennemi ; sans pouvoir objecter l'insuffisance de garanties, de couverture, toutes les collectivités émettrices étaient dans la triste obligation d'augmenter le volume de leur émission au gré de l'occupant.

Cela laissait prévoir bien des difficultés lors du remboursement.

QUATRIÈME PARTIE

LA DISPARITION
DES BONS COMMUNAUX

CHAPITRE X

ECHANGE ET REMBOURSEMENT DES BONS

COMMUNAUX

§ I. — *Echange des Bons Communaux*

La question de l'échange des Bons de Monnaie se posa au cours même de la Guerre, lors du retour en France libre des nombreux évacués qui, par la Suisse, fuyaient l'enfer du territoire occupé. Les Autorités allemandes s'opposaient à ce que toute personne obtenant son rapatriement, emportât une somme en billets de banque supérieure à cinquante francs. Les voyageurs pouvaient par contre être porteurs de Bons Communaux en nombre illimité. Leur pouvoir d'achat étant naturellement nul en France libre, il fallut régler leurs conditions d'échange : ce fut le but des décrets et arrêtés ministériels des 14 janvier 1916, 8 février, 30 mars et 7 avril 1917. L'Etat se substituait aux collectivités émettrices, encore sous le joug ennemi, pour changer contre de la monnaie ayant cours, les quelques centaines de francs qui constituaient toute la fortune, et surtout tous les moyens d'existence des « rapatriés ».

Les porteurs de Bons Communaux venant des Régions Envahies pouvaient les échanger contre du numéraire à la Caisse du Trésorier Payeur Central du Trésor Public

à Paris, aux Caisses des Trésoriers Payeurs Généraux, des Receveurs Particuliers des Finances, et des Percepteurs dans les Départements.

Les limites suivantes étaient imposées aux échanges :

50 francs pour le chef de famille.

50 francs pour toute personne adulte à sa charge.

15 francs par enfant de moins de 16 ans.

Les personnes ayant en leur possession des bons pour une somme supérieure, recevaient un certificat, mentionnant le montant de ces bons, au moyen duquel elles pouvaient effectuer chaque quinzaine un échange, dans les limites indiquées ci-dessus. Le montant et la date des échanges successifs étaient inscrits au verso du certificat.

En février 1917, le montant des deux premiers remboursements fut élevé à 100 francs pour les adultes et à 30 francs pour les enfants; les remboursements ultérieurs étaient maintenus dans les conditions primitives.

Les réfugiés pouvaient effectuer aux Caisses des Comptables du Trésor, jusqu'à concurrence de 500 francs, des versements destinés à des militaires; ceux-ci les recevaient ensuite en argent d'Etat par mandats mensuels de 20 francs.

§ II. — *Mesures provisoires de Remboursement* (1)

Lors de la libération définitive, la question du remboursement se posa d'une façon beaucoup plus pressante. La

(1) Seuls les bons communaux prêtèrent à des difficultés de remboursement en raison de l'importance de leur circulation. Au contraire l'échange des rares marks que détenait la population au 11 novembre 1918 fut rapidement assuré par les Caisses publiques au taux de 1 fr. 25. L'absence de contrôle sur la provenance douteuse de cet argent allemand aux mains de particuliers fut vivement critiquée par les habitants mêmes des régions envahies.

difficulté était minime pour les Caisses de Prêts qui avaient donné à leurs émissions des garanties suffisantes. La rentrée des billets dans les caisses de l'établissement émetteur devait pouvoir se faire automatiquement par le remboursement des avances consenties, ou la réalisation des gages. Mais, pour les émissions faites sans garanties, celles des Syndicats de Communes notamment, on pouvait à juste titre être inquiet sur les modalités du remboursement. Les Communes qui avaient été, sous la pression des événements et de l'ennemi, entraînées à des émissions disproportionnées à leurs ressources et à leur solvabilité, étaient dans l'impossibilité d'assurer l'échéance des billets, qui constituaient de leur part autant de promesses de payer.

L'Etat, heureusement, se substitua à elles; son intervention répondait à une mesure de justice et de nécessité : mesure de nécessité car devant l'insolvabilité de nombreuses collectivités émettrices, le gouvernement, même sans reconnaître la légalité de cette singulière monnaie, ne pouvait rester insensible à l'état de misère véritable, dans laquelle se trouvaient les porteurs de bons d'émission. C'était aussi une mesure de justice envers les Villes : en procédant à l'échange des Bons des Communes, l'Etat était subrogé aux porteurs, dans leurs créances contre les Communes; mais ces dernières, nous l'avons vu, étaient devenues créancières de l'Etat pendant la guerre, par suite d'opérations qui, le plus souvent, avaient eu un lien étroit avec les émissions de billets. Elles avaient en effet payé, au lieu et place du Trésor, les allocations militaires, les rentes, pensions, secours prévus par les lois d'as-

sistance, et les contributions de guerre. L'existence de dettes réciproques entre les Communes et l'Etat nécessitait des réglemens ultérieurs comportant de nombreuses et importantes compensations.

L'intervention de l'Etat dans le remboursement des billets émis par certaines Collectivités, Chambres de Commerce, Caisses d'Epargne, se justifiait tout autant, puisque ces Etablissements avaient souvent procédé à des émissions pour le compte de Communes de leur ressort, et avaient souvent effectué des dépenses incombant au Trésor. Vis-à-vis d'eux également, un règlement de comptes ultérieur devait intervenir.

L'opération du remboursement devait cependant être conduite avec prudence. Si l'Etat français s'était ruiné à rembourser en bonne monnaie légale, un papier-monnaie, mal défini, mal garanti, fabriqué par un ennemi sans conscience, il aurait institué une prime à l'escroquerie, il aurait vu affluer à ses caisses des milliards de ce papier, peut-être envoyé directement des pressés allemandes.

En même temps qu'il se défendait lui-même, l'Etat devait aussi protéger les porteurs de billets contre les agioteurs et les usuriers qui auraient été tentés de spéculer sur leur détresse.

Pour toutes ces raisons, on se préoccupa d'identifier les porteurs de billets, et les bons de monnaie qui étaient en leur possession. Une circulaire du Ministre des Finances d'alors (Klotz), parue immédiatement après la libération, arrêta les dispositions provisoires suivantes, destinées à parer aux besoins de première urgence :

I. « En attendant le Règlement définitif, l'Etat avancera les sommes nécessaires pour permettre d'échanger contre de la monnaie légale, les bons émis par les Communes, Chambres de Commerce, et Caisses d'Epargne des Régions Envahies, lesquels ne pourront plus être reçus en paiement, à l'exception des petites coupures de 0 fr. 25 centimes et au-dessous, qui circuleront jusqu'au 1^{er} janvier 1919.

II. « Ces échanges auront lieu par quinzaine; ils sont fixés chacun, jusqu'au 1^{er} janvier 1919, à 200 francs par personne adulte et à 60 francs par enfant au-dessous de 16 ans. Le premier mois étant en cours, le premier échange comportera par exception deux quinzaines et sera porté en conséquence à 400 francs par adulte et 120 francs par enfant. Pour obtenir l'échange ci-dessus indiqué, les porteurs des Bons de Communes, de Chambre de Commerce, et des Caisses d'Epargne des Régions Envahies, devront se conformer aux dispositions ci-après :

A. « Se rendre dès maintenant dans les Bureaux désignés ci-dessous.

B. « Présenter à ces Bureaux tous leurs Bons, à l'exception des petites coupures de 0 fr. 25 et au-dessous, classées par coupures de même valeur, et enliassés par dix.

C. « Présenter en même temps aux mêmes Bureaux leur carte de ravitaillement, accompagnée d'une pièce indiquant l'âge des personnes inscrites sur ladite carte.

« Ces bureaux estampilleront ou perforeront chacun des Bons et les restitueront immédiatement aux inté-

« ressés, qui auront à les remettre lors des échanges suc-
« cessifs. Un certificat constatant le montant des bons
« reconnus sera délivré aux porteurs. Ce certificat servira
« pour le premier échange qui sera effectué séance te-
« nante, ainsi que pour les échanges ultérieurs de quin-
« zaine en quinzaine, lesquels seront opérés dans toute la
« France contre remise des bons correspondants, à la
« caisse des trésoriers-payeurs généraux, des receveurs
« particuliers des Finances, des percepteurs, et, le cas
« échéant, des payeurs aux armées.

« A partir de ce jour, toutes les dépenses de l'Etat,
« du Département et des Communes (allocations, secours,
« traitements) seront payées en monnaie légale. »

Cette circulaire donna lieu à une première critique, en édictant que seuls pouvaient être échangés les bons qui avaient été estampillés. Or, en dehors de ceux-ci, un grand nombre de personnes avait également entre les mains des reçus, constatant des versements effectués aux Recettes Municipales, au cours de l'occupation ennemie. Ces versements avaient été faits à la suite d'appels pressants des Maires, pour leur permettre de subvenir aux besoins des Municipalités. Ainsi, le montant total de ces versements était pour la Ville de Lille de plus de 137 millions, faits pour la plupart au début de l'occupation, en billets de banque et en numéraire, or et argent, pour satisfaire aux exigences allemandes. En sollicitant ces versements, le Maire avait toujours pris l'engagement qu'ils seraient immédiatement remboursés dès la libération, et un tour de priorité, justifié par le service rendu, était tacitement promis. On devine le mécontentement des porteurs de ces

reçus, lorsque le Ministre des Finances déclara que non seulement, ils ne jouissaient pas de cette priorité, mais qu'ils seraient au contraire remboursés en dernier lieu.

D'autre part, les limites de remboursement manifestement trop restreintes pour une région renaissante, provoqua une cruelle déception, d'autant que les Bons furent impitoyablement refusés lors de l'émission de l'Emprunt de novembre 1918 (1). A cette époque, à Lille, un tiers des remboursements était à peine effectué.

Au 31 décembre 1918, les bons entrés
après remboursement à la Caisse
Centrale du Trésor, s'élevaient à
la somme de..... 129.336.828 fr. 34

Ceux remboursés par le Service Spé-
cial du Département du Nord at-
teignaient 246.351.172 »

Ceux parvenus au Service Central de
la Trésorerie aux Armées s'éle-
vaient approximativement à.... 8.000.000 »

Les remboursements effectués par
quelques Trésoreries Générales de
la zone frontière étaient de.... 3.547.030 » 40

Enfin, les Bons remboursés par les
divers comptables du Territoire et

(1) M. Gréau, Directeur de la Banque de France de Lille, croit pouvoir affirmer que le montant des souscriptions à l'emprunt, qui fut de 5 millions 1/2 pour sa seule succursale, y eût dépassé 100 millions, si l'on avait accepté les versements en Bons Communaux.

des Armées formaient un total ap- proximatif de	10.000.000 »
--	--------------

De sorte que le montant total des
bons remboursés par le Trésor au
31 décembre 1918 représentait
une valeur approximative de... 397.235.030 fr. 74

Ce n'était là, on le sait, qu'une mince partie des Bons
en circulation.

§ III. — *Le Règlement définitif*

Les mesures étudiées jusqu'ici avaient le caractère nettement alimentaire : elles auraient suffi pour la majeure partie de la population, mais à l'égard des industriels, commerçants, agriculteurs, il était nécessaire d'accorder d'importants remboursements, qui permissent de payer en monnaie légale les dépenses nécessitées par l'exploitation des entreprises. Il était impossible de s'en tenir à des remboursements périodiques ou fractionnés. Il fallait assainir, d'une manière définitive, la circulation monétaire du territoire libéré, en dotant de nouveau les populations des Régions Envahies de la monnaie nationale qui était, ce sont les termes employés par le Gouvernement, l'instrument indispensable de leur prospérité économique.

Ce fut l'objet de la loi du 11 février 1919 : aux termes de son article premier, le retrait des bons de monnaie émis en territoire envahi, pendant l'occupation ennemie, par les villes, communes, réunions ou syndicats de communes, chambres de commerce et caisses d'épargne, était

effectué par l'Etat pour le compte des collectivités émettrices, et sous réserve de tout règlement à intervenir entre celles-ci et le Trésor.

Les bons devaient être échangés, pour partie contre du numéraire, et pour le surplus, contre des Bons de la Défense Nationale à échéance d'un an.

L'article 2 édictait : « Il est ouvert dans les écritures du Trésor, un compte spécial intitulé : « Echange des Bons de Monnaie des régions envahies ». Ce compte sera débité du montant du numéraire et des bons de la Défense Nationale remis aux porteurs des billets retirés de la circulation. Il sera crédité des sommes dont le Trésor sera devenu créancier du fait du retrait des billets, et qui lui seront remboursées par tous les débiteurs que fera apparaître l'examen des opérations financières effectuées en territoire envahi. »

Conformément aux dispositions de cette loi, un décret fut rendu le 18 février 1919 sur la proposition des Ministres des Finances et de l'Intérieur, arrêtant les mesures propres à assurer l'exécution de ladite loi.

Pour éviter les fraudes et le retrait de billets que les Allemands auraient pu présenter au remboursement par l'office d'intermédiaires, le décret prévoyait la délivrance d'un certificat d'échange, délivré par la Mairie de la résidence.

Tout échange portant sur une somme ne dépassant pas 5.000 francs était effectué en numéraire pour la totalité. Lorsque la somme dépassait 5.000 francs, la fraction comprise entre 5.000 et 20.000 francs était payée moitié en numéraire et moitié en bons de la Défense nationale. Pour

la fraction au-dessus de 20.000 francs la proportion était de $\frac{1}{4}$ en numéraire et de $\frac{3}{4}$ en bons de la Défense nationale.

Une personne détenant 25.000 francs de bons devait recevoir :

Sur la tranche de 5.000 f.:	5.000 f. en numéraire,
Sur la 2 ^e tranche de 15.000 f.:	7.500 f. en numéraire, 7.500 en Bons D.N.
Sur la 3 ^e tranche de 15.000 f.:	1.250 f. en numéraire, 3.750 en Bons D.N.
Soit :	13.750 f. en numéraire, 11.250 en Bons D.N.

Mais il fallait tenir compte de l'intérêt payable d'avance sur les bons, et pour cela, diviser la part remboursable en bons de la Défense Nationale à un an, par le prix net de la plus petite compure des valeurs de cette catégorie, soit 95 francs. La valeur nominale des Bons de la Défense Nationale à remettre au porteur était égale au nombre entier de bons, correspondant au quotient ainsi obtenu, multiplié par 100. Le reste de la division qui ne pouvait dépasser 94 francs, s'il en existait un, était versé en numéraire au porteur des billets, avec la fraction principale à lui payer sous cette forme.

La personne détenant 25.000 francs de Bons Communaux ne touchait donc pas 13.750 en numéraire, et 11.250 en Bons de la Défense Nationale; en effet, le nombre entier des Bons de la Défense Nationale à 95 francs (valeur nette) contenu dans 11.250, est de 118, pour un montant global de 11.210 fr.

La somme à verser en numéraire était	
finalement de 13.750 + 40 (reste de la division)	13.790 »
Total	25.000 »

Afin d'éviter une crise de monnaie divisionnaire, les coupures d'une valeur inférieure à 5 francs furent provisoirement laissées en circulation dans les régions libérées; partout ailleurs l'échange en était effectué sans aucune limitation, et dans les mêmes conditions que pour les grosses coupures.

Le remboursement des dépôts ou avances de fonds effectués par des particuliers aux caisses des collectivités émettrices, en vue de réduire la circulation, fut assuré dans des conditions identiques, et suivant les proportions de numéraire et de bons de la Défense Nationale précédemment indiquées. Les maires établissaient les certificats nécessaires, et les transmettaient aux préfets, après y avoir consigné leurs observations. Les préfectures procédaient au classement des demandes, et à leur envoi aux trésoriers généraux avec bordereaux à l'appui.

En vue d'alléger la tâche des comptables, et de hâter l'exécution des opérations de remboursement, le ministre décida (circulaire du 28 février 1919) que les Banques, ainsi que les succursales de la Banque de France, seraient admises à rembourser en numéraire et en Bons de la Défense nationale, suivant les proportions réglementaires, les billets restant à échanger, sur le montant des certificats qui avaient été délivrés lors de l'estampillage.

Les banquiers versaient chaque soir les bons remboursés par eux dans la journée, ainsi que les certificats devenus sans objet, à la succursale locale de la Banque de France. Celle-ci créditait les banquiers du montant de leurs versements et leur remettait les bons de la Défense Nationale attribués en contrepartie. Les Bons communaux

remboursés et les certificats étaient versés par les différents bureaux d'échange dans les Trésoreries, et adressés à la Banque Centrale du Trésor qui en donnait couverture. Seules les succursales de la Banque de France conservaient les bons échangés, et les dirigeaient ensuite sur la succursale de la Banque de France de Lille. Le directeur de cette succursale, M. Gréau, dirigea les opérations de triage, qui lui permirent, nous a-t-il dit, de contrôler l'existence de 73.522.000 francs de billets, représentés par 4.062.651 coupures, émis par près de 600 collectivités différentes.

Pour les bons communaux se trouvant entre les mains de personnes habitant la Belgique, après entente avec le Gouvernement français, il fut décidé que les Banques agréées par l'Ambassade française à Bruxelles pourraient procéder au remboursement.

Afin d'éviter qu'on ne mît en circulation des bons émis après le commencement des opérations de remboursement, la Direction de la Comptabilité Publique prescrivit aux agents du Trésor de s'assurer si les organismes d'émission étaient encore en possession de coupures neuves non encore mises en circulation, et de faire procéder sans retard à l'incinération des coupures et du papier, à la destruction ou mise hors de service des formes, gravures ou matrices ayant servi à l'impression; un procès-verbal des opérations faites devait être dressé.

Mais la loi n'avait autorisé le Ministre des Finances à procéder au retrait des bons sur les ressources de la Trésorerie, que jusqu'à concurrence de un milliard et demi. Ce maximum ayant été atteint, la Trésorerie Générale fai-

sait paraître le 7 septembre 1920, la circulaire suivante :

« La Direction de la Comptabilité Publique m'informe
« que le crédit de 1.500 millions ouvert par la loi du 11
« février 1919 pour le remboursement des Bons de Mon-
« naie et des Prêts aux Communes est complètement
« épuisé. Par suite, aucun nouveau remboursement de cette
« nature ne peut être effectué, même lorsqu'il s'agit de
« demandes présentées dans les délais prescrits, jusqu'à
« ce qu'un projet de loi, qui sera déposé à la rentrée des
« Chambres et qui fixera les conditions dans lesquelles
« pourront être repris les remboursements, ait reçu l'ap-
« probation du Parlement.

« En conséquence et jusqu'à nouvel ordre, vous devez
« refuser d'effectuer ces opérations pour le compte du
« Trésor.

« Je vous prie.. etc.. ».

En effet, une loi votée le 31 mai 1921 autorisa jusqu'à concurrence de 50 millions, la reprise du retrait des Bons de monnaie émis en territoire envahi.

Un décret ministériel du 30 juin 1921 fixa minutieusement les modalités et les conditions d'exécution de ces remboursements : elles étaient très rigoureuses. Les demandes, après avoir été soumises à l'examen des maires, qui vérifiaient et certifiaient l'exactitude des indications qui y étaient portées, étaient déposées avec les bons à rembourser, entre les mains des comptables du Trésor. Les intéressés (art. 2) devaient faire connaître les conditions dans lesquelles ils étaient devenus possesseurs des bons déclarés, et les raisons pour lesquelles il s'étaient trouvés

dans l'impossibilité de solliciter avant le 30 avril 1919, le remboursement de leurs bons. La remise des demandes aux mairies (art. 3) était autorisée à partir du 18 juillet 1921 ; un décret ultérieur devait fixer la date limite de dépôt.

Tout échange portant sur une somme ne dépassant pas 2.000 francs était effectué en numéraire pour la totalité. Lorsque la somme dépassait 2.000 francs, le surplus était payable en bons de la Défense nationale à un an, les bons étant décomptés pour leur valeur nette d'émission.

La loi de Finances du 29 décembre 1923 prescrivit dans son article 12 que « les porteurs de Bons de monnaie émis en territoire envahi pendant l'occupation ennemie, autorisés par la loi du 31 mai 1921 à présenter les demandes de remboursement, devaient formuler ces demandes dans le délai d'un mois à dater de la promulgation de la présente loi. Passé ce délai, ils étaient déclarés forclos, au regard tant de l'Etat que des collectivités émettrices.

Tous les Bons de Monnaie ont donc cessé d'être remboursables à partir du 29 janvier 1924. Il ne semble pas que les porteurs de bonne foi aient pu être lésés par la forclusion, prévue dans cette loi du 29 décembre 1923, qui est le dernier texte législatif paru en la matière.

CONCLUSION

Cette étude n'a pas visé à constituer un réquisitoire contre l'autorité d'occupation, mais plutôt un exposé de l'économie de guerre financière en pays occupés.

Sans doute aussi aura-t-elle réussi à mettre en relief le merveilleux esprit de résistance et d'endurance de ceux qui, cinquante mois durant, subirent le joug de l'ennemi. Au sentiment d'admiration qu'ils doivent inspirer, peut se joindre la conviction, qu'en dépit des laideurs et des misères de l'heure présente, on peut envisager avec confiance l'avenir d'un peuple qui a fait preuve d'une telle énergie.

Le dernier chapitre expose avec quelle loyauté l'Etat a voulu assurer aux pays occupés la restauration de leur crédit, en remboursant les bons de monnaie qu'un ennemi — pendant comme après la guerre, tenté par l'inflation — leur avait imposés.

Malheureusement, ce n'est pas dans leur crédit qu'ont été le plus frappés les Français qui subirent l'occupation. Nous ne pouvons oublier que la Réparation des Dommages Matériels constitue une créance bien plus importante, dont les manquements de l'Allemagne ont rendu le recouvrement de plus en plus aléatoire, mais dont la France s'est, par une Loi Solennelle, reconnue l'unique débitrice.

Quelles que soient les difficultés qui en résultent pour elle, la France doit acquitter cette dette sacrée, et s'attacher à relever la richesse concrète comme elle le fit pour la richesse abstraite.

La charge peut paraître lourde à un pays déjà si cruellement frappé; mais les populations du territoire envahi n'ont-elles pas, elles aussi, été cruellement frappées ? Doivent-elles être les éternelles victimes d'un ennemi de mauvaise foi ?

Elles ont payé assez cher leur droit à réparation pour qu'on ne vienne pas le leur discuter. C'est pour la France qu'elles ont souffert et ont été sacrifiées.

La France va-t-elle l'oublier ?

Vu : Le Doyen,

H. BERTHÉLEMY.

Vu : Le Président de thèse,

E. ALLIX.

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Université de Paris,

LAPIE.

BIBLIOGRAPHIE

Elle se réduit aux archives des principales collectivités émettrices :

Archives de la Chambre de Commerce de Lille.

Archives du Comité d'Escompte de la Chambre de Commerce de Cambrai.

Archives du Syndicat des Communes de la Région de Cambrai.

Archives de la Commission régionale de Saint-Quentin.

Auxquelles il faut ajouter :

Archives de la Banque de France (notamment Succursale de Lille).

Archives de la Commission Allemande de Contrôle des Banques.

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS	5
Première Partie. — LES VUES THÉORIQUES	
CHAPITRE PREMIER. — L'Origine des Bons Communaux	11
§ 1. — La situation économique engendrée par l'invasion	11
§ 2. — Nécessité et légitimité d'un bon communal ..	13
CHAPITRE II. — La Valeur juridique et économique des Bons Communaux	21
§ 1. — Légalité des Bons Communaux.. .. .	21
§ 2. — Garanties de remboursement des Bons Communaux.. .. .	29
§ 3. — Nature et valeur du papier-monnaie circulant dans la zone occupée	33
CHAPITRE III. — Le montant des émissions	41
§ 1. — Le marché des bons de ville à la fin de 1925	41
§ 2. — Le montant total des émissions	43
Deuxième Partie. — LA POLITIQUE FINANCIÈRE ALLEMANDE	
CHAPITRE IV. — La réglementation par les Allemands des Bons Communaux	51
§ 1. — Les directives de la politique monétaire allemande. Débat de la « Section financière du G. Q. Q. »	51
§ 2. — Réglementation des Emissions	58
§ 3. — Réglementation de la Circulation.. .. .	62
§ 4. — Le cours forcé des bons communaux : sa valeur juridique.	68
CHAPITRE V. — Le Contrôle des Banques	75
§ 1. — Les premières mesures de surveillance	75
§ 2. — La Mise sous séquestre de la plupart des banques.. .. .	82
§ 3. — La fin du séquestre. Les dernières mesures de la Commission de Contrôle des Banques	90
§ 4. — Le point de vue juridique.. .. .	95

CHAPITRE VI. — Le Commerce de l'Argent. Les Bureaux de Change.	105
§ 1. — Origine des Bureaux de Change	105
§ 2. — La réglementation des Bureaux de Change..	107
§ 3. — Les Bureaux de Change et la dépréciation des Bons Communaux.. .. .	111
§ 4. — Les Bureaux de Change et le commerce de l'or	118
Troisième Partie. — LES ÉMISSIONS TYPIQUES	
CHAPITRE VII. — Une Emission Allemande : Les Bons Deichmann	127
§ 1. — Le projet du Major Deichmann.. .. .	127
§ 2. — Ses avantages apparents	130
§ 3. — Les inconvénients de l'émission Deichmann	132
§ 4. — Mise en œuvre et disparition du système ..	135
CHAPITRE VIII. — Les Avances aux Particuliers : Les Caisses de Prêt	139
Le Comité d'Escompte de la Chambre de Commerce de Cambrai.. .. .	140
CHAPITRE IX. — Les Avances aux Villes : Les Syndicats de Communes.	159
§ 1. — Bons Régionaux Unifiés de la Région de Saint-Quentin.. .. .	160
§ 2. — Syndicat de Communes de la Région de Cambrai	167
Quatrième Partie. — LA DISPARITION DES BONS COMMUNAUX	
CHAPITRE X. — Échange et Remboursement des Bons Communaux	173
§ 1. — L'Échange des Bons Communaux	173
§ 2. — Mesures provisoires de Remboursement	174
§ 3. — Le règlement définitif	180
CONCLUSION	187

